President of the Treasury Board | President du Conseil du Trésor

Official Languages in Federal Institutions

Annual Report 1988-89

Canada

Official Languages in Federal Institutions

90-03184/

Published by
Communications Division
Treasury Board of Canada

©Minister of Supply and Services Canada 1989

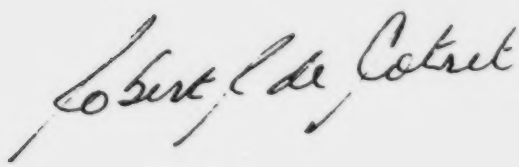
Catalogue No. BT23-1/1989
ISBN 0-662-57060-X

Speaker of
the Senate

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to Section 48 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the first Annual Report of the President of the Treasury Board covering the fiscal year 1988-89.

Yours sincerely,



Robert R. de Cotret
President of the Treasury Board

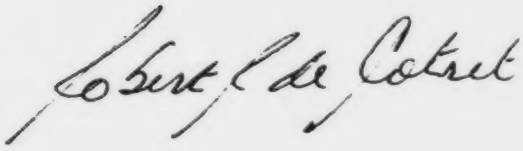
December 1989

Speaker of the
House of Commons

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to Section 48 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the first Annual Report of the President of the Treasury Board covering the fiscal year 1988-89.

Yours sincerely,



Robert R. de Cotret
President of the Treasury Board

December 1989

Annual Report 1988-89

Table of Contents

President's Foreword 1

Part I

The Canadian Approach 3

- Principal Characteristics 5
- The New Act and Federal Institutions 7
- Responsibilities of the Treasury Board 9

Part II

The Current Situation in Federal Institutions 11

- Service to the Public 13
- Language of Work 15
- Participation 16
- Program Management 18

Part III

Activities of the Treasury Board 21

- Regulations, Policies and Directives 23
- Monitoring and Auditing 24
- Evaluation 26
- Information 27

Conclusion

Following on the New Act 31

Appendix – Statistical Tables 37

President's Foreword

In 1985, the Prime Minister conferred on the Minister of Justice, the Secretary of State and myself the task of launching a renewal of official languages policies and programs, as part of the government's commitment to national reconciliation. The *Official Languages Act*, which came into force on September 15, 1988, embodies the government's objectives in this area. As set out in the new Act, the President of the Treasury Board is required to submit an annual report to Parliament on the status of official languages programs in federal institutions. It gives me great pleasure to be the first President to carry out this important task.

This report covers the period from April 1, 1988 to March 31, 1989. It focuses on the Treasury Board's responsibilities under the Act for the overall direction and co-ordination of the programs in federal institutions dealing with three interrelated components: service to the public, language of work, and participation of English-speaking and French-speaking Canadians. Federal institutions, for their part, have primary responsibility for carrying out the obligations in the Act under these three headings.

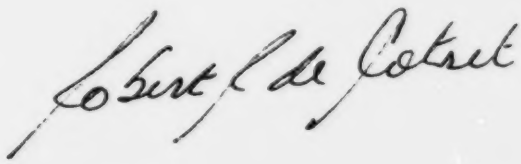
The success of the renewal depends to a large extent on a fair implementation of this legislation, which provides for the equitable treatment of all Canadians, in the traditions that have been established by successive federal governments. The main characteristics of this approach, as well as an overview of the 1988 Act, are outlined in Part I of this report.

Part II reviews the situation in federal institutions with respect to the three components of the program, as well as its management. The overall picture which has emerged in the twenty years since the passage of the 1969 *Official Languages Act* is a positive one. While some advances in program implementation are still required, there have been significant accomplishments, particularly in providing the public with services in the official language of its choice.

Part III presents the initiatives and activities that the Treasury Board itself has undertaken in 1988-89 which have contributed to the advancement of the equality of status of English and French in federal institutions.

In a broader context, my colleague, the Secretary of State, has issued an annual report on the major co-ordinating role played by his Department in meeting the government's commitments to enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and fostering the recognition and use of both English and French in Canadian society.

I believe that we have the essential ingredients necessary to give effect to the constitutional rights of Canadians regarding official languages, be they members of the public served by federal institutions or employees of these institutions. The new *Official Languages Act* is now in place. An atmosphere of renewal is growing in federal institutions as a whole, and a fair and equitable approach to language management has been developed. All this being said, we will still need to count on the generosity and tolerance of Canadians of both linguistic groups as they communicate and work with each other.



Part I
The Canadian Approach

OL
LO

History, which sometimes does things well, has bequeathed to Canada, among other riches, two vigorous official languages which are widely spoken throughout the world. Such a valuable resource for Canada, both nationally and internationally, ought to be developed and managed with wisdom and discernment. At the federal level, generations of Canadians, English-speaking as well as French-speaking, have patiently built a model of language management that is held in high regard by other multilingual countries.

The new *Official Languages Act*, which came into force on September 15, 1988, is the most recent in a series of legislative and parliamentary initiatives through which the federal government has sought, since Confederation, to give an increasingly equal status to English and French in Canada, particularly within federal institutions. From the *Constitution Act, 1867* to the 1982 *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and notably through the 1969 *Official Languages Act* and the 1973 Parliamentary Resolution on Official Languages in the Public Service of Canada, the language rights of Canadians and the corresponding obligations of federal institutions have been more specifically defined.

Over the years, especially during the past two decades, the federal government has adopted a consistent approach to the development and implementation of its language policies in federal institutions. An examination of the key components of this approach will serve to establish the context for the government's initiatives in this area, including the renewal of policies and programs centred on the 1988 *Official Languages Act*.

Principal Characteristics

Service to the public, language of work, and participation

Three components form the basis for the Canadian approach – *service to the public*, *language of work*, and *participation*. These complementary components have emerged as the three essential ingredients for the pursuit of the equality of status of English and French in federal institutions. They are based on three fundamental principles: within prescribed circumstances, the right of the public to communicate with federal institutions and to be served by these institutions in the official language of its choice, the right of employees of federal institutions to work in the official language of their choice, and equal opportunities for English- and French-speaking Canadians to obtain employment and advancement in federal institutions and their equitable participation in these institutions.

Institutional bilingualism

Another essential characteristic of the Canadian approach is what is called institutional bilingualism, as opposed to individual bilingualism. This means that it is not necessary for every employee in the federal Public Service to be bilingual. Official languages obligations rest on federal institutions themselves and each one of them can assume these responsibilities in a variety of ways. For example, an institution may set up teams of unilingual employees, some composed of English-speaking employees and others of French-speaking employees, or it

may hire a certain number of bilingual employees – which in many instances turns out to be the most efficient way of ensuring the availability of services in both languages. In fact, institutional bilingualism respects and allows for the unilingualism of individual Canadians. On the one hand, it guarantees the right of the public to be served in the official language of its choice and, on the other hand, it protects unilingual employees and those who prefer to work in only one language. This approach does not aim at making each employee in each office across Canada bilingual, nor does it lead in any way to "wall-to-wall" bilingualism.

Two official languages, only one institution

A third element of the Canadian approach is that English-speaking and French-speaking employees work together within the mandates which have been given to federal institutions. This implies a high degree of co-operation between employees of both groups. It also implies a fair and balanced organization of the tasks which each institution must carry out in both official languages, and the means used to carry these out. Moreover, since in a number of regions, members of each language group are given the opportunity to use the official language of their choice when they work together, it is also necessary for the institution to put in place some "linguistic bridges". It should have, for example, a number of bilingual employees and some basic support mechanisms such as translation. Another solution would have been to set up two parallel unilingual administrations – one working and serving the public in English, the other working and serving the public in French. This approach has been rejected as a general model by successive federal governments.

Flexible implementation

The implementation of official languages policies takes into account the need to maintain access to the full range of federal jobs, including bilingual positions, for all Canadians including those who have not had the opportunity to learn the other official language. Thus, one of the first measures put in place was to make bilingual positions accessible to unilingual Canadians, whether public servants or members of the public seeking federal employment; this principle has been integrated into the Public Service staffing process. What is required, in many cases, is that candidates have the potential to learn the second language and are willing to take the necessary language training at government expense. The language training program, initially meant to be temporary, has been maintained to ensure equitable access to federal Public Service jobs for all Canadians. As well, administrative rules include various categories of "exemptions" for individuals which allow certain employees not to meet the language requirements of positions. Such exemptions temper the impact on individual public servants of new obligations which, over the years, have been imposed on federal institutions. It is important, however, to note that, in such cases, the institution concerned must find other ways to meet its language-related obligations. Internal reorganization of duties within the work unit is often used to meet these obligations.

Shared implementation

Finally, it should be emphasized that the implementation of Canadian language policies within the federal government is a shared responsibility. Departments, agencies and Crown corporations are, of course, individually responsible for respecting their obligations and for applying policies. In addition, the Department of the Secretary of State, the Department of Justice, the Public Service Commission, and the Treasury Board each have direct roles to play at various stages and levels in implementing official languages programs.

A special mention must be made of the Commissioner of Official Languages. Since the 1969 Act, as an officer of Parliament, the Commissioner acts as an ombudsman protecting the language rights of Canadians and reports to Parliament on the equality of status of both official languages. His reports are studied by a Standing Committee of both Houses of Parliament which has been taking an active role in the review of official languages programs. Both the Commissioner and the Committee make recommendations to the government on the basis of their findings.

The New Act and Federal Institutions

The new *Official Languages Act* embodies the basic characteristics of the Canadian approach just reviewed. It integrates and sets out the language rights and principles stated in the *Constitution Act, 1867*, along with those entrenched in the 1982 *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In addition, it gives the force of law to several longstanding policies in federal institutions and guides them, as well as the courts, in the implementation of the Act. Moreover, it specifies the role of the key players involved in the implementation of the Act and includes special provisions adapted to current realities, for example, with regard to information technology. It provides a rational and consistent framework which will facilitate the renewal of official languages policies and programs.

The various provisions which are more directly linked to the Treasury Board and the renewal within federal institutions are outlined below.* The provisions regarding responsibilities of federal institutions are organized in the Act on the basis of the three major principles which, as previously noted, are at the core of the Canadian approach: service to the public, language of work, and participation.

Concerning *service to the public*, the 1988 Act stipulates that the right of the public to communicate with federal institutions and to receive their services in either official language is to be exercised within the context of specific duties imposed on the offices of these institutions, including head or central offices, offices in the National Capital Region, and all other federal offices in Canada or elsewhere, where there is a significant demand for services in that language. The new Act also sets out the obligation of federal institutions to provide services in both official languages where the nature of the office makes it reasonable to do so.

The Act requires that federal institutions which must serve and communicate with the public in both official languages have to make these services known through such means as advertisements in the media and public telephone directories, the display of symbols, the distribution of brochures, electronic displays, other messages for the public and the provision of bilingual reception.

Moreover, the Act requires federal institutions to ensure that third parties acting on behalf of these institutions communicate with and provide services to the public in both official languages where the institution itself would be required to do so. As well, there is a particular obligation on federal institutions which regulate the activities of other organizations. In the case of activities relating to the health, safety or security of the public, such regulations must, wherever it is reasonable, provide that communications and services of these organizations are available to the public in both languages.

* A detailed description of the new *Official Languages Act* may be found in the 1988 Annual Report of the Commissioner of Official Languages.

With respect to *language of work*, the Act recognizes the right of employees of federal institutions to use either official language in certain circumstances. The Act requires federal institutions located in the National Capital Region and designated regions to see to it that their work environments are conducive to the effective use of both official languages so as to allow their employees to use one or the other. These regions are the same as those which were designated by the government in 1977: the "bilingual regions" of Montreal, other parts of Quebec (certain parts of the Eastern Townships, the Gaspé, and Western Quebec), Northern and Eastern Ontario, as well as New Brunswick.

In discussing service to the public and language of work, two additional comments are in order. On the one hand, the right of public servants to work in the official language of their choice is subordinate to the right of the public to be served in the language of its choice. On the other hand, it must be noted that the approach with respect to language of work, which is based on regions, differs from the approach to service to the public, which is essentially geared to offices. An office in Western Canada or in certain areas of Quebec, for example, which is required to provide services in both languages, must have the capacity to meet its obligations, which may entail the presence of a certain number of bilingual employees. Even so, one will not find in such an office the conditions which would, in a designated bilingual region, warrant the use of both English and French as languages of work.

Outside designated regions, federal institutions must ensure comparable treatment of the two languages between regions where English predominates and those where French predominates. For example, if work instruments such as administrative manuals are provided in both official languages to employees in bilingual positions in Quebec City, these must also be provided in both languages to employees in bilingual positions of the same institution in Winnipeg.

The Act also provides that federal institutions must ensure, when staffing a position, that the language requirements set for the position are objectively necessary to perform the functions of the job. In this way, the Act underscores the fact that no federal institution may set language requirements arbitrarily or unfairly in giving effect to the provisions on service to the public and language of work.

It should be noted that any person who has submitted a complaint to the Commissioner of Official Languages regarding the preceding rights or duties may subsequently seek a remedy from the Federal Court. Moreover, the rights and obligations of the new *Official Languages Act* regarding service to the public and language of work take precedence, in case of a conflict, over the provisions of any other federal law (with the exception of the *Canadian Human Rights Act*).

In the area of *equitable participation*, the Act confirms the federal government's commitment to ensuring equal employment and advancement opportunities in federal institutions to members of both official language communities, whatever their mother tongue and ethnic origin; the government must also ensure that the composition of the workforce tends to reflect the presence of both communities, while taking into account the nature of each institution, in particular its mandate, the public it serves, and the location of its offices – all this, of course, while strictly respecting the merit principle.

Another feature of the Act is to empower the Governor in Council to define certain concepts by regulation. Regulations are needed to ensure the fair, reasonable, and coherent application of the Act. This is the case in the area of service to the public with regard to the definitions of the concepts of *significant demand* and *nature of the office*, which are vital to the implementation of the corresponding provisions of the Act. This is also the case for services offered to travellers by certain concessionaires.

The Act itself sets out several types of criteria for determining whether there is significant demand for services at an office. For example, the Governor in Council may take into account the volume of communications in each language, the size of the official language minority served by an office, and the particular characteristics of that minority. Within the framework of these criteria, regulations must also take into account the great diversity of federal institutions and their service networks. For instance, these institutions may have a number of offices in large cities, isolated offices in rural areas and small towns, offices with a substantial clientele speaking the minority language, offices where the clientele using the minority language is small but represents a large proportion of the local population, or conveyances and facilities for the travelling public.

With respect to nature of the office, regulations will be drafted within the framework of a number of criteria established by the Act, including the health, safety and security of the public, the location of the office, or its national or international mandate.

These regulations must provide uniform and fair legal definitions, capable of accommodating various circumstances. Of necessity, this set of regulations will be complex.

In this context, the Act has provided for a regulation-making process which gives all interested parties the opportunity of expressing their views before implementation. In the first stage, the Treasury Board drafts the proposed regulations. During this stage, representatives of the English- and French-speaking minorities must be consulted. The Act provides that, in a second step, the draft of the proposed regulations must be tabled in the House of Commons. The third stage consists of the publication of the proposed regulations in Part I of the *Canada Gazette*, so that the general public may in turn make its views known to the President of the Treasury Board. The last stage rests with Cabinet and consists of the adoption of the regulations and their publication in Part II of the *Canada Gazette*.

Responsibilities of the Treasury Board

The development of regulations is one of the roles conferred on the Treasury Board by the Act in specifying the Board's mandate and powers.

Under the Act, the Treasury Board is responsible for the general direction and co-ordination of policies and programs in all federal institutions (other than the Senate, the House of Commons, and the Library of Parliament), relating to the implementation of the three major program components, namely, service to the public, language of work, and the participation of English- and French-speaking Canadians. In carrying out its responsibilities, the Board may, in the context of this mandate:

- establish or recommend policies to the Governor in Council;
- recommend regulations to the Governor in Council;
- issue directives;
- monitor and audit federal institutions to ensure compliance with policies, directives, and Treasury Board or Governor-in-Council regulations, relating to the official languages of Canada;
- evaluate the effectiveness and efficiency of official languages policies and programs of federal institutions;
- provide information to the public and to personnel of federal institutions on policies and programs; and
- delegate any of its powers to the deputy heads or other administrative heads of other federal institutions.

Finally, the President of the Treasury Board must submit to Parliament an annual report in which is given an account of his or her mandate.

Part II

The Current Situation in Federal Institutions

This chapter reviews the current situation with regard to official languages programs in federal institutions as it has evolved over the years. It has now been 20 years since the first *Official Languages Act* was passed in 1969. This period has seen some major developments. These have included improvements to the capacity of federal institutions to serve the public in both official languages, which was a prime objective of this legislation. More opportunities now exist for federal employees to work in the language of their choice and correspondingly, federal institutions are increasingly able to attract both English-speaking and French-speaking Canadians to jobs at all levels in their organizations. Overall, it can thus be said that progress has been made in implementing official languages programs and policies, and statistics on the Public Service tend to confirm this. A number of signposts have traditionally been used to measure progress – these are shown in the tables of the Appendix. It would, however, be useful to describe them here.

Table 1 shows that bilingual positions requiring a knowledge of both English and French represent 29 per cent of all positions, and that the proportion of these positions has remained fairly steady over the last five years. Moreover, as indicated in Table 2, the pool of bilingual public servants includes a third of all employees. This core of bilingual personnel thus serves as a valuable resource for departments and agencies which must organize themselves to meet their institutional official languages obligations. It also enhances the public's access to federal services in both official languages as there are now more bilingual employees than there are bilingual positions.

The proportion of positions that are bilingual varies on a regional basis from 55 per cent of all positions in the National Capital Region to 3 per cent in the Western provinces and Northern Canada (Table 3).

Currently some 84 per cent of employees in bilingual positions meet the language requirements of their positions (Table 4). The existence of a number of employees who do not yet meet the requirements reflects, in part, the fact that unilingual candidates continue to have access to bilingual positions.

Finally, as illustrated by Table 5, there has been a marked decrease in the proportion of positions requiring only an elementary knowledge of the second language. The use of these minimum or "A" level profiles are acceptable only in a very limited number of cases, for example, in certain operational positions. Moreover, experience has shown that the language skills acquired by adults at this level are difficult to maintain.

Crown corporations, given their particular nature and mandates, have their own personnel and administrative systems and procedures. As a result, the common signposts used for departments have not been available. Progress has therefore been traditionally examined on a corporation-by-corporation basis. Overall, it may be said that the progress made has, in most cases, paralleled that of departments and agencies.

With this context established, each of the major program components can now be reviewed.

Service to the Public

The provision of communications with and services to the public in both official languages has, from the beginning of the federal official languages program, served as the cornerstone of official languages policies and programs.

A review of the current situation in the Public Service gives a clear indication of the steady progress being made by federal departments and agencies in this area. When examining this progress, some of the factors that may be used are based on the information for the Public Service provided by the Official Languages Information System or "OLIS" which is

maintained by the Treasury Board Secretariat. OLIS statistics do not indicate actual service delivery per se, nor do they give information on offices where there is a real requirement for these bilingual services. They can, however, provide a snapshot of the evolution of this program component relative to the capability to provide services. Thus in 1978, some 70 per cent of employees in bilingual positions serving the public (21,000) met the language requirements of their positions (Table 6). This proportion has steadily progressed to the point where 85 per cent of employees (over 33,000) now meet these requirements.

Moreover, as shown in Table 7, the second language proficiency level requirements of these positions have changed over the period described. In 1989, 93 per cent of these positions had "B" (intermediate) or "C" (superior) level requirements as compared to 74 per cent in 1978. While departments have been raising proficiency requirements, they have also been making efforts to serve the public "actively" by, for example, providing bilingual signs and notices, as well as initiating communications with a clear indication that it is the client who has the choice of language.

The generally commercial focus of Crown corporations has naturally resulted in their placing a high priority on the manner in which they serve their clientele, including serving the public in both official languages. Indeed, Crown corporations have been innovative in finding ways of letting their public know about the availability of their services in either official language. The use of designated wickets where the availability of bilingual services is clearly indicated is an example of the measures that have been taken by these federal institutions. They have also, for a number of years, made use of the signs designed by the Office of the Commissioner of Official Languages and more recently the symbol developed by the Treasury Board Secretariat.

Over the years, federal institutions have generally respected the well-established government policy that the two official languages be presented visually with equal prominence. Federal signage has reflected this fact, and the *Official Languages Act* has given the force of law to what was current practice.

Institutions are, moreover, determining the language preference of their clientele when putting services into place in the language of the client and establishing feedback mechanisms to determine the satisfaction of this clientele with their services. The onus is now on federal institutions to use such communications media as will reach members of their public in an effective and efficient manner. In addition, there is a specific requirement in Treasury Board policies to advertise new bilingual services in the minority media.

The 1969 *Official Languages Act* and Treasury Board policies required institutions to determine areas where significant demand for services in the minority official language existed and the concentration of a local minority population that would trigger the provision of bilingual services. Certain areas were deemed by the Treasury Board to be regions for the purposes of service to the public where all departments were obliged to provide services in both languages. Elsewhere it was left up to departments and agencies to determine what constituted significant demand. As a result, a whole variety of definitions emerged. Some organizations used demographic indicators based, for example, on the proportion of the minority official language clientele in the total population in an area, while others used the number of requests received or a mix of these criteria.

As indicated in Part I of this Report, regulations will be issued regarding the significant demand as well as the nature-of-the-office provisions of the Act. These regulations will take into account the great diversity of federal institutions and the wide range of services they provide. They will establish a consistent set of requirements for all federal institutions regarding service in either official language.

Language of Work

Language of work is the second component of the Official Languages program for which the Treasury Board has overall responsibility. The new *Official Languages Act* has established the legal framework and set out the duties of federal institutions in this regard. To a large extent, these are based on the obligations of federal institutions spelled out in existing official languages policies on language of work, including such elements as the designation of regions for language-of-work purposes.

The pace of progress for implementing the diverse components of language of work has been relatively slower than for service to the public; however, there has been some visible advancement in this area. In the two decades since the passage of the 1969 *Official Languages Act*, the Public Service has moved from an organization which operated almost exclusively in English, even in Quebec, to one in which French is in widespread use in Quebec and both languages are becoming established as languages of work in the designated "bilingual" regions.

One factor that continues to be crucial in official languages renewal, and is recognized as such in the Act, is the role of senior management. The management group responsible for the general direction of an institution sets the pace and tone of departmental operations, including language use. A Treasury Board policy issued in December 1987 required departments to raise the language proficiency of incumbents of bilingual Executive Group (EX) positions. In tandem with this policy, a language training program was designed by the Public Service Commission for those members of the EX group occupying bilingual positions in bilingual regions who needed to raise their proficiency levels from the intermediate "B" level to the more advanced "C" level. Thus the proficiency of EX employees in bilingual regions is to be raised to this level of proficiency over a 10-year period ending in 1998. This program is enabling these senior managers to demonstrate, by their own example, their commitment to making the work environment conducive to the use of both official languages. Of course, improvements in proficiency level may also have a correspondingly positive effect on the provision of service to the public in both languages.

To ensure that increased opportunities are available for employees to use their preferred official language, federal institutions have to ensure that an adequate basic infrastructure is in place. To this end, institutions must make personal and central services, and regularly and widely used work instruments, available in both official languages in the National Capital Region and designated regions.

One indication that the provision of "internal services" to employees has improved is the fact that the proportion of employees providing these services who meet the requirements of their positions has increased from 65 per cent in 1978 to 82 per cent in 1989 (Table 8). Another indication is the increase in the second-language proficiency level required by these positions (Table 9). Moreover, basic work-related documentation is now normally available in both official languages in most federal institutions.

Another factor that can greatly influence the language-of-work situation is the availability of supervision in the official language preferred by an employee. Treasury Board official languages policies have long recognized the importance of the supervisor in the language-of-work equation. Under the new Act, supervisors must be able to communicate in both official languages where it is appropriate or necessary to create work environments conducive to the use of both languages. In 1978, 64 per cent of supervisors met the requirements of their bilingual positions (Table 10), although a fairly large number (32 per cent) were exempted from meeting the language requirements. It is evident that supervisors exercising such entitlements might well have had a direct effect on the

extent to which their employees could use their first official language. By 1989, the proportion of supervisors meeting the requirements of their bilingual positions had increased to reach 78 per cent while the proportion of those exempted had decreased to 16 per cent. Moreover, the second-language proficiency levels required of supervisors have evolved since 1978, with "A" level proficiency requirements dropping from 21 per cent to 4 per cent in 1989 (Table 11). The vast majority of bilingual supervisory positions now have an intermediate second-language level requirement ("B" level); this proportion has also increased over the years from 66 per cent in 1978 to 79 per cent in 1989.

The situation regarding language of work has been more problematic in Crown corporations. English has often been the language of work, even in bilingual regions. In view of the slower progress made here than in service to the public, the language-of-work component requires more diligent efforts and, in certain cases, some new initiatives. To support efforts being undertaken by corporations, the Treasury Board, starting in 1988-89 and continuing for the following two fiscal years, will provide financial assistance for specific projects in this area, as authorized under the Act.

Ensuring that opportunities for public servants to work in the official language of their choice are real and meaningful remains one of the most complex challenges of the renewal. It is known that the pace of progress varies, depending on a number of factors including the geographical location of the work unit, the relative distribution of members of both official language groups, the nature of the work to be done, external communication patterns and requirements, and corporate leadership and supervision. While the language of work provisions of the new Act build on past experience and policies, the Act takes a new approach by requiring federal institutions to create environments conducive to the use of both official languages so as to accommodate the use of either language by individual employees. As a result, past experience in this area cannot necessarily serve as a comprehensive guide to show the way. Therefore, a study to be carried out on behalf of the Treasury Board Secretariat will focus on selected departments in the National Capital Region. It should shed more light on the factors necessary for the creation of these conducive work environments, as well as any constraining factors. The study findings should add to knowledge regarding such work environments and thus contribute to the development of policies, directives, and regulations as required.

Participation

The participation of English-speaking and French-speaking Canadians in federal institutions is the third program component to be discussed here. The 1988 *Official Languages Act* recognizes in law for the first time the government's commitment to equitable participation made in the Parliamentary Resolution of 1973.

The *Official Languages Act* obliges federal institutions to ensure that employment opportunities and advancement are open to both English- and French-speaking Canadians, without regard to their ethnic origin or the language that they first learned. All appointments must, of course, conform to the merit principle which, for the Public Service, has long been enshrined in the *Public Service Employment Act**.

If members of both language groups have equal opportunity for access to the recruitment process, then the composition of the public service will tend to reflect the presence of both official language communities in Canada. Indeed, such a general reflection has existed for a number of years in those parts of the Public Service for which the Treasury Board is

* It should be noted that knowledge of English or French or both languages as required by a position is an element of merit under the *Public Service Employment Act*.

the employer. As of March 1989, some 72 per cent of employees in the Public Service had English as their first official language and 28 per cent had French as their first official language (Table 12).

Moreover, as stated previously, the *Official Languages Act* recognizes that participation may vary from one federal institution to another depending on such factors as location, mandate, and clientele.

Since recruitment is very largely carried out at the regional or local level, location is an important factor. Thus departments located mainly in the National Capital Region, where a third of the local population is French-speaking, often have a higher proportion of French-speaking employees than the Public Service average. On the other hand, departments whose employees are more widely dispersed in English-speaking regions of the country are more likely to be predominantly Anglophone.

The impact of mandate and the clientele served is evident in departments such as the Secretary of State where the relative participation rates of the translators reflect the demand for French language services.

While the participation in federal departments in most regions tends to reflect the local regional population, there still exist some obvious imbalances such as in Quebec, where Anglophones make up some 13 per cent of the population but only 6 per cent of public servants (Table 13). In this case, a committee comprised of representatives of departments concerned and minority official language groups in Quebec was set up to look into the situation. This committee has recommended measures aimed at increasing participation of Anglophones in the recruitment process in the Public Service in Quebec, particularly in the support categories. These measures include more frequent contacts with Anglophone minority communities and monitoring to ensure a more balanced participation of both language groups throughout the recruitment process. The Treasury Board will continue to follow up with federal institutions on action taken on this matter.

Table 14 shows national participation rates by categories of employment. These figures should also be examined keeping the above factors of location, mandate, and clientele in mind. For example, Public Service secretaries and clerical workers in the National Capital Region are drawn from an area with a general Francophone population of some 35 per cent. Labour force data show that the proportion of Francophones with the appropriate qualifications for these types of positions is higher than their proportion of the regional population. Moreover, 37 per cent of all Public Service secretaries and clerks work in the National Capital Region. This combination of factors is large enough to shift "equitable" participation well away from national demographic statistics which show Francophones making up about one-quarter of the total population.

However, existing imbalances are being studied by the Treasury Board Secretariat and departments concerned. In particular, participation levels in the Scientific and Professional Category, where participation levels for Francophones in some groups seemed to be low, have been examined. In looking at the situation some years ago, the Secretariat found Francophone and Anglophone participation to be more or less in line with demographic factors in the "professional groups". In the 14 "scientific groups", only four were found to be somewhat out of line with the participation levels in the appropriate sectors of the specialized labour force, and a strategy was put in place to ensure that qualified candidates from both groups had access to the recruiting process. This strategy has been reviewed by the Secretariat and found to be effective. The Treasury Board Secretariat is continuing to examine the most recent data available to identify the current trends.

The Secretariat has also examined the Management Category. While the participation rate of Francophones has increased over the years, it has remained fairly low since the restructuring of the Category in the early 1980s that saw its size increase from about 1,300 to some 4,000. More than a quarter of

those transferred to the Category were managers of scientific and engineering operations of the federal government, a sector in which Francophone participation in Canada's specialized labour force was particularly low.

In summary, equitable participation means that the proportions of Anglophones and Francophones may vary quite widely according to the significance of a number of factors that affect participation in each occupational group. Furthermore, participation must not involve hiring by quotas – proportions of appointments of Anglophones and Francophones will vary based on individual merit, the make-up of the appropriate sectors of the specialized labour force from which candidates are drawn, and regional factors.

As for Crown corporations, the data provided by these organizations to date indicate that some 60 per cent of their employees are reported as Anglophones and 24 per cent as Francophones. The first official language for 16 per cent of these employees is still undetermined; however, active efforts are being made to improve the reporting systems.

It is clear that federal institutions have come a long way. Participation levels of English-speaking and French-speaking Canadians now show that both official language communities are taking part as employees in the federal government and its programs and activities. The challenge is obviously to eliminate any systemic barriers to equitable participation that may still exist, and to ensure that no discrimination occurs. A fair access to the recruiting and advancement processes will thus be maintained for both official languages communities.

This broad outline of the current situation would be incomplete without a brief description of the management framework within which federal institutions are called upon to meet their responsibilities with regard to official languages.

Program Management

To better understand the present system of program management, it is useful to situate it in the broader context of its historical development. This has encompassed three main phases.

First, with the Parliamentary Resolution of 1973, came the creation of an administrative apparatus for official languages, which has provided the basic structure for implementing the program. Given the concerns of the day, the goal was to make substantial advances in the shortest possible time. To achieve this, the government adopted generally uniform and standardized measures and gave the task of drafting and implementing the necessary policies and procedures to the central agencies (in particular, the Public Service Commission and the Treasury Board Secretariat). The concept of "positions" was used as the basis of the Public Service administrative system, and this led to the adoption of a variety of policies regarding, for example, the language requirements of positions, the staffing process, and language training.

Building on this foundation of program administration, it was possible to introduce major changes in 1977, at both the policy and management levels. This reform was intended to reinforce the involvement of federal institutions by introducing a more balanced sharing of decision-making between the central agencies and departments. Thus the responsibilities and powers of deputy ministers and agency heads in determining the language needs of their organizations were increased. In turn, deputy heads were required to submit an annual implementation plan to the Treasury Board, and to make it public. Evaluation and monitoring methods were adopted at the same time for departments and agencies. With respect to Crown corporations, a similar planning system was established, taking into account the particular nature of their links with

the government and the administrative systems characteristic of each individual corporation.

Finally, the government's introduction in 1986 of a general policy of Increased Ministerial Authority and Accountability, or IMAA, has provided an excellent opportunity for updating the accountability regime of federal institutions in the area of official languages. Indeed, IMAA has two main objectives:

- to give Ministers and senior managers the increased authority and flexibility they need to deal with changing circumstances and to manage effectively with limited resources; and
- to make Ministers and senior managers more accountable for the results they achieve in delivering programs and implementing the Board's policies.

Within the general framework of IMAA, the signing of bilateral agreements, called Official Languages Letters of Understanding, between the Treasury Board and departments is the core of this new stage in the management of the program.

This process requires each department and agency to prepare a letter of understanding through an extensive process of internal consultation. The proposed agreement is submitted to the Treasury Board Secretariat. The proposal contains information on internal planning, monitoring, audit, evaluation and reporting systems. It describes the institution's current situation in light of its obligations under the *Official Languages Act* and applicable government policies. Based on this statement of strengths and weaknesses, the institution lists the results to be attained over the three-year duration of the agreement.

The action plan included in the letter of understanding provides an accountability framework, clearly setting out deadlines, any relevant performance indicators and annual reporting responsibilities. In addition to ensuring accountability, a letter of understanding gives an institution an opportunity to request increased delegation of authority with respect to administrative policies and procedures.

At the end of the 1988-89 fiscal year, preparatory work for the establishment of a similar system for Crown corporations adapted to their particular nature was well advanced, and it was expected that a new system of accountability would be adopted by the beginning of 1989-90.

Part III

Activities of the Treasury Board

OL
LO

This section presents an account of the activities of the Treasury Board and its Secretariat during fiscal year 1988-89, according to the various responsibilities conferred on it by the Act. Sixty-four person-years and a budget of $5.2 million were allocated to the Official Languages Branch of the Secretariat to assist the Board in carrying out its role.

Regulations, Policies and Directives

Regulations

One of the first important tasks of the Treasury Board, under the new Act, will be to recommend regulations for the implementation of the Act to the Governor in Council. Given the requirements of the regulatory process, it is expected that the draft of the first regulations will be tabled in the House of Commons before the end of 1989. These regulations should address several key issues relevant to the definition of the duties of federal institutions regarding the provision of services in both official languages, in particular the concepts of significant demand and nature of the office, as well as the duties of federal institutions regarding services provided to travellers by certain concessionaires.

The transition period

The Secretary of the Treasury Board has informed federal institutions regarding actions they must take to implement the Act pending the issuing of relevant regulations and related new directives. The absence of specific details in certain areas of the Act should not prevent institutions from carrying out their responsibilities for service to the public and language of work. In such cases, institutions have been instructed to refer to existing policies to guide their actions, in consultation with the Treasury Board Secretariat if required.

It may be noted that the directives for drafting Letters of Understanding include a list of the principal obligations with respect to official languages during the transition period.

The new language training policy

Training is one of the tools available to departments and agencies to enable them to meet their official languages obligations. Even if, from the strict point of view of effectiveness, the best way of doing this would be to staff positions with persons who already have the required language qualifications, the Canadian approach makes it possible in many cases to offer unilingual persons the opportunity of learning their second official language on the job.

Established originally as a temporary measure, language training remains an important part of government policy. The revised language training policy issued in November 1988 provides specific details on program implementation in the Public Service.

While access to language training is designed to be generous, the learning process has become more rigorous. Greater responsibility is being placed on departments and on recipients of language training at government expense. Indeed, those trained must, with the help of the organization, work to retain their language skills.

All federal public servants may have access to language training at government expense if they meet certain conditions. Language training is used to meet institutional requirements or individual career needs, the former having, however, the higher priority.

Official languages and information technology

Under the section on language of work, the new *Official Languages Act* includes a special clause concerning obligations federal institutions will be required to meet as of January 1, 1991, regarding the end-user interface of new information technology systems which are regularly and widely used in designated regions of the country.

It is important that institutions and industry take action without waiting until the deadline. It is for this reason that, in December 1988, the Treasury Board issued a circular on the subject which sets out in policy the various operational requirements flowing from the Act. The circular also includes objectives to be reached progressively to guide institutions in setting up bilingual automated systems. The implementation of this policy is supported by various initiatives of the Departments of Communications, Supply and Services, and the Secretary of State. The Treasury Board, after its officials have consulted with the private sector and departments and agencies, will review the situation in 1990 to assess the impact on information technology of the new *Official Languages Act* as well as the progress achieved by departments in implementing the policy.

Monitoring and Auditing

The *Official Languages Act* empowers the Treasury Board to monitor and audit the compliance of federal institutions with official languages policies, directives and regulations.

As described in the preceding section, Letters of Understanding are a principal means by which the Treasury Board fulfils its responsibilities in this area. In addition, audit, planning and control mechanisms for language training, translation, and the bilingualism bonus continue to play an important part in ensuring the effective implementation of the program within departments and agencies.

These responsibilities and frequent contacts with federal institutions afford the Treasury Board and its Secretariat the opportunity to play the role of adviser as much as control agency.

The following is a review of the Treasury Board's activities in this area during fiscal year 1988-89.

1988-89 Letters of Understanding

During fiscal year 1988-89, the Treasury Board sent call letters to all federal departments and agencies to set in motion the process of negotiating Letters of Understanding with respect to official languages and to obtain all proposals by March 15, 1991. Through the annual management report and the triennial review which form part of the process, these Letters of Understanding constitute one of the chief means of ensuring the accountability of federal institutions.

Negotiations have begun with several departments and agencies*. During the fiscal year, Letters of Understanding were signed with Revenue Canada (Customs and Excise), Employment and Immigration, Consumer and Corporate Affairs, and the Treasury Board Secretariat.

Audits and follow-ups

In fiscal year 1988-89, the Treasury Board Secretariat undertook a number of studies in departments and agencies on official languages monitoring mechanisms, or as follow-up to earlier monitoring exercises or program management accountability audits. Thus, 10 studies of monitoring mechanisms were completed last year, as were nine follow-ups to verify the implementation of recommendations made to these departments. These studies tend to show that departments and agencies are now more aware of the importance of auditing their official languages program management. However, in some cases, the organizational structure, as well as the skills required to ensure adequate controls in this area, are still weak.

The Treasury Board Secretariat undertook four major audits, each having to do with the provision of services to the public:

- inspection services (Agriculture, Consumer and Corporate Affairs, Fisheries and Oceans, Health and Welfare);
- the availability of services in both official languages in the offices listed in the Treasury Board Directory (through a telephone survey);
- an on-the-spot check of active offer of services including the display of the new official languages symbol in Toronto, Winnipeg, Montreal, and Moncton;
- the Coast Guard – Laurentian Region (Quebec) and Central Region (Ontario and Manitoba).

Finally, the Secretariat participated, on a pilot project basis, in an official languages audit carried out jointly with the internal audit group of the Department of Energy, Mines and Resources.

The Secretariat has also drawn up a summary of the main findings and recommendations of audits and studies of control mechanisms carried out in departments and agencies since 1985. This summary was distributed to all deputy heads of departments and agencies to help them better assess the situation within their organization and to prepare their draft letters of understanding on official languages.

Support programs

Language training

As indicated in Table 15, in 1988-89, employees of departments and agencies received some 1.5 million hours of language training.

When language training was first provided, the sole supplier was the Public Service Commission. Gradually, departments were authorized to turn to the private sector as well. Even so, the Commission remains the main supplier of training to departments.

A system of partial competition now exists between the Public Service Commission and the private sector. In order to ensure a consistent standard for language training offered by the private sector, the Treasury Board Secretariat, with the co-operation of the Department of Supply and Services, has accredited some 50 companies to provide second language courses to public servants.

* These are: the Department of Communications, Environment Canada, the National Energy Board, Privatization and Regulatory Affairs, Health and Welfare Canada, the Office of the Comptroller General, the Public Service Commission, Statistics Canada, and the Intergovernmental Conference Secretariat.

Translation

Within the context of institutional bilingualism, translation provides invaluable support for the implementation of major program components, namely service to the public and language of work. It is supplied within the Public Service by the Translation Bureau of the Department of the Secretary of State. More detailed information on the output of the Bureau can be found in various reports of this institution, with respect not only to the two official languages but to foreign languages as well.

As Table 16 indicates, in 1988-89, about 223 million words were translated from one official language to the other for departments and agencies. Because of the growing importance of this activity, the Treasury Board Secretariat has in place, since 1985-86, a system to plan and control the demand for translation: with this system it is possible to monitor the evolution of demand within the "envelope" established at the beginning of each fiscal year for each department and agency. The total envelope of 235 million words provided for 1989-90 takes into account the possibility of an increase in the demand arising in certain instances from the enactment of the new *Official Languages Act*.

Bilingualism bonus

In accordance with collective agreements, an annual bonus of $800 is generally paid to the incumbents of bilingual positions in the Public Service (but not to members of the Executive group). It is paid to those who meet the language requirements of their positions. Thus, 54,706 Public Service employees were receiving this bonus as of March 31, 1989.

It is important to ensure that the bonus is paid only to employees who are entitled to receive it, and this is checked from time to time. The present confirmation cycle is being carried out through second language evaluation tests. As of March 31, 1988, 86.6 per cent of the 11,162 employees tested had been confirmed; for the fiscal year ending March 31, 1989, the rate of success for another 12,236 employees tested was 89.4 per cent.

Cost of the program

Table 17 shows the total cost of the program within federal institutions, including Crown corporations, of $293.8 million (1988-89 Revised Estimates). It may be noted that this amount represents 0.3 per cent of all government expenses.

As authorized by the Act, Treasury Board Ministers have approved a program of expenditures totalling $18 million to facilitate the undertaking of new initiatives and expanding activities by Crown corporations in the area of language of work. This program will make it possible for these corporations to receive contributions of up to 50 per cent of the costs of approved projects and will have a maximum life-span of four years, beginning September 15, 1988.

Evaluation

The purpose of evaluation is to determine whether policies and programs yield the intended results, and thus to make it possible to reorient and to fine-tune them if necessary. The principal evaluation activities of the Treasury Board in the area of official languages in fiscal year 1989-90 have been the preliminary work on developing various options for the possible regulations regarding service to the public, the study of work environments conducive to the use of both official languages, as well as official languages issues in the scientific and professional sector, examined with the help of an advisory committee.

In order to shed some light on the complexities of language of work, the Treasury Board Secretariat has undertaken a study of the factors facilitating or hindering the creation and the maintenance of environments conducive to the use of both English and French. With the help of outside consultants, tools are being developed to make it easier to analyse and to understand the factors

influencing the choice of language of work. In the first stage, the study is seeking to identify those characteristics of environments conducive to the use of either official language by employees which could form the basis of future initiatives.

In the scientific domain, an advisory committee of departments and agencies with a scientific mission has undertaken a study of Anglophone and Francophone participation in scientific occupational groups on the basis of 1986 Census data on the specialized labour force. The Committee's mandate also includes a study of English and French as languages of science within the federal government.

Information

The *Official Languages Act* confers on the Treasury Board the mandate of informing the public and federal institutions on official languages matters concerning service to the public, language of work and participation.

Information for the public

Meetings

In 1988-89, the Treasury Board Secretariat met with provincial representatives of official language minority communities in the Yukon, British Columbia, Manitoba, Quebec, Prince Edward Island, New Brunswick and Nova Scotia, to prepare for the necessary consultations with the Anglophone and Francophone minorities concerning the regulations. Similar meetings were scheduled in the other provinces for the beginning of fiscal year 1989-90.

As well, the Secretariat has set up a network of contacts with a large number of associations and agencies outside the federal Public Service, at the federal as well as provincial and regional levels, from one end of the country to the other. It has also facilitated the creation and maintenance of closer links between official language minorities and regional managers.

Symbol

In general, members of the public are inclined to request services in the official language of their choice only if these services are available in both languages and are just as good in the minority's language as in the majority's. It is therefore necessary to advertise and to make bilingual service points visible in order to direct minorities towards services in their language. In short, these services have to be offered *actively*.

In December 1987, the Treasury Board Secretariat issued a policy launching an official languages symbol to standardize the signage for services in both official languages, and to make the public aware of the offices of the federal government where services are so available. In addition, the Secretariat produced a set of implementation principles to assist departments and agencies. These institutions must display the new symbol at offices and other points serving the public in both official languages. This symbol has become one of the key new elements in implementing the active offer of services which is required by the *Official Languages Act* of 1988.

To support the launching of the symbol and to make the public, especially the official language minorities, aware of it, the Treasury Board Secretariat produced a 30-second videoclip which has been used as a public service message on television. In addition, there was a country-wide information campaign in the official language minority press. Finally, a poster was produced to provide an explanation of the symbol in offices where it is displayed; it has been distributed to departments and agencies concerned, as well as to national and provincial associations representing official language minorities in Canada, to enable the public to easily identify federal offices providing bilingual services.

Directory of offices

In order to encourage the public to request services in the official language of its choice, the Secretariat produced a third edition of the directory of federal departments and agencies which offer their services to the public in both official languages. The Secretariat distributed this directory to official language minority associations, and in June 1988, it also launched an information campaign in the minority press inviting the public to obtain copies.

Popular events of national and international significance

The Fifth Report of the Parliamentary Committee on Official Languages recommended that the government adopt a policy to ensure that any popular event of national or international significance funded with federal contributions reflects in all its aspects Canada's linguistic duality.

In its response to the Fifth Report, the government indicated its intention to adopt a series of measures to ensure the provision of bilingual services to the public at such events. To give effect to this commitment, the Treasury Board Secretariat wrote to deputy ministers and deputy heads of federal institutions first to remind them of existing policies, then to recommend that if they had not already done so, their contributions to these events be subject to the requirement that Canada's linguistic duality be respected, and that they ensure that appropriate control systems are put into place.

As well, during 1988-89 the Treasury Board Secretariat began the drafting of a booklet for organizers of national events on particular aspects of such events concerning service to the public. The booklet, entitled *Welcome*, will be distributed to departments, agencies and Crown corporations involved in such events, and will be made available to the organizers of all federally-supported popular events of national and international significance in the country.

Information for employees

A booklet about the new Act

The government recognizes the essential role played by employees in implementing language renewal. It is therefore vital that they are well-informed about the highlights of the new Act. To this end, the Treasury Board Secretariat put together a booklet entitled *The New Official Languages Act and You*, which it distributed at the beginning of 1989 to all employees of the federal Public Service. In particular, the booklet discusses the impact of the Act on employees and addresses the main questions likely to interest them, namely their obligations and their rights, as well as the responsibilities of key organizations.

A guide for chairing meetings

The Treasury Board Secretariat distributed a guide entitled *Chairing Meetings: How to Make Your Meetings a Success in Both Official Languages* to federal institutions. This booklet suggests effective ways, in designated bilingual regions, of holding meetings in both languages, including when some participants are unilingual.

Kit on active offer of services

The Treasury Board Secretariat has also produced a kit dealing with the active offer of services in both official languages. This kit includes the English and French versions of a 24-minute video entitled "*Good Morning ... Bonjour*". The purpose of this video is to sensitize personnel to the importance of their role vis-à-vis the public, by giving them useful techniques for their daily contacts with clientele.

In February 1989, the Secretary of the Treasury Board brought this material to the attention of deputy ministers and deputy heads of federal institutions, requesting that they pay particular attention to the training of personnel working in bilingual offices. The video has also been shown to a number of managers, particularly in the regions.

Regional managers

The Treasury Board Secretariat has held information meetings on the new *Official Languages Act* with public servants in Prince Edward Island, New Brunswick, Nova Scotia, British Columbia, and Manitoba to make them aware of the various aspects of the official languages renewal, particularly with respect to service to the public. Further meetings will be held in other parts of the country in 1989-90.

Symposium

The promulgation of the new *Official Languages Act* gave rise to numerous questions with respect to its meaning and its real implications for federal institutions. To facilitate the task of managers responsible for its application within these institutions, the Treasury Board Secretariat organized a symposium on the official languages renewal. This meeting gave some 250 representatives of 90 federal institutions the opportunity to improve their knowledge of the new Act and to discuss its implementation.

Advisory committees

On a more permanent basis, advisory committees for both departments and Crown corporations serve as a vehicle for providing information and exchanging ideas with central agencies on the major program implementation issues.

Conclusion

Following on the New Act

The foregoing sections have focused to a large extent on the development of the program prior to the passage of the 1988 *Official Languages Act*. The Act itself is the cornerstone of the renewal of official languages policies and programs. It is built on a solid foundation of constitutional rights as well as practical experience gained over the last 20 years by federal institutions. However, it also marks the beginning of the process of renewal.

This report has described the rights of the public to communicate with or to be served by federal institutions in either English or French, the rights of federal employees to work in the official language of their choice, as well as the government's commitment to provide Canadians with equal opportunities to work for federal institutions, as set out in the Act. All of these elements contribute to the equality of status of English and French in federal institutions. They are part of the mortar that binds English-speaking and French-speaking Canadians together.

As evidenced in this report, the Treasury Board has taken on the full measure of its responsibilities under the *Official Languages Act*. Moreover, a high level of co-operation has developed between the Treasury Board and all federal institutions. This co-operation, crucial to ensuring that the purposes of the Act are given effect, will continue.

The program priorities that have been established for the coming months will naturally serve as the subject matter of next year's report. A major priority, of course, is recommending to the Governor in Council the regulations regarding service to the public, more specifically the obligations concerning significant demand and nature of the office. These regulations will serve to complement the corresponding provisions of the Act.

Another major priority for 1989-90 is the continuing and active implementation by federal institutions of the various provisions of the Act. It is expected that an increasing number of these institutions will specify their undertakings in this regard in the Letters of Understanding that they will sign on official languages. The Treasury Board will also pay particular attention to such matters as overall progress in implementing the Act, as well as improved accountability measures and reporting systems in federal institutions.

Initiatives in the area of language of work will be pursued, with particular emphasis on the research undertaken on work environments conducive to the use of both official languages. As well, the Board will continue to monitor closely the implementation of the principles and policy objectives of equitable participation, as embodied in the Act.

A year has passed since the coming into force of the *Official Languages Act*. This first annual report bears witness to the fact that it has been an eventful one for the Treasury Board and its Secretariat. With the plans that are now in place and the priorities that have been set, another active and productive year is anticipated, on the part of both the Treasury Board and federal institutions.

Appendix
Statistical Tables

Explanatory Notes

General

The statistical data for incumbents and their positions used in this report come from a single source: the Official Languages Information System (OLIS). This system contains information concerning those federal institutions for which the Treasury Board is the employer, i.e. departments and agencies which come under Schedule I, Part 1 of the *Public Service Staff Relations Act*, (which excludes Crown corporations).

Under the 1988 *Official Languages Act*, the President of the Treasury Board's annual report to Parliament deals with the status of programs relating to official languages in federal institutions, including parent Crown corporations and wholly-owned federally incorporated subsidiaries. Consequently, the Treasury Board Secretariat is developing, in conjunction with Crown corporations, an official languages information system to include the latter. Future reports should thus provide a more complete account of the linguistic make-up of all federal institutions.

The Official Languages Information System (OLIS)

Departments are required to provide and to maintain current data relating to official languages. It is important to note that, over the years, OLIS data have undergone changes resulting from, for example:

- the creation and abolition of some departments and agencies;
- departments becoming Crown corporations (in particular, Canada Post Corporation whose population is not included in the tables provided);
- changes in data sources: since April 1987, employee data have been obtained from the Pay/Incumbents System;
- changes in the selection of the population for reporting purposes;
- modifications in the Public Service Commission's tests used to measure second-language proficiency.

It must also be pointed out that certain types of government employees are not included in OLIS, most notably: uniformed members of the Canadian Armed Forces, members of the Royal Canadian Mounted Police and employees hired for a period of less than six months.

Technical notes and definitions

Where statistics are provided for positions, these always pertain to *occupied positions* only. All 1989 figures are as of March 31.

Second-language capacity levels: Tables 2, 5, 7, 9 and 11

Knowledge of the second official language is assessed for each of the three skills: reading, writing and oral interaction. All the above tables are based on test results for oral interaction skills (understanding and speaking).

Superior corresponds to level C. (In Table 2, the data also include those employees exempted from further testing because of their advanced proficiency.)

Intermediate corresponds to level B.

Minimum corresponds to level A.

Other refers mainly to positions requiring code "P" or not requiring second-language oral interaction skills. Code "P" is used for a specialized or expert proficiency in one or both official languages that cannot be acquired through government language training (e.g. stenographers, translators, etc.).

Language requirements of positions: Tables 1 and 3

All positions in the Public Service are identified according to one of the following categories:

English-Essential: a position in which all the duties can be performed in English.

French-Essential: a position in which all the duties can be performed in French.

Either English or French-Essential ("Either/or"): a position in which all the duties can be performed either in English or in French.

Bilingual: a position in which all of, or part of, the duties must be performed in both English and French.

In Table 3, figures for "Unilingual" positions were obtained by adding English-Essential, French-Essential and English-or-French positions.

Linguistic status of incumbents: Tables 4, 6, 8 and 10

These tables indicate whether incumbents of positions:

- *meet* the language requirements of their positions;
- *are exempted* from meeting the language requirements of their positions. Government policy allows that, under specific circumstances, an employee may:
  - apply for a bilingual position staffed on a non-imperative basis i.e. without having to meet the language requirements of the position, e.g. employees with long records of service (since 1956), employees with a handicap preventing them from learning a second language, and employees affected by a reorganization, transfer, or lay-off;
  - remain in a bilingual position without having to meet the new language requirements of the position, e.g. incumbents of unilingual positions reclassified as bilingual, or incumbents of bilingual positions where the language requirements are raised.
- *must meet* the language requirements of their position, in accordance with the Exclusion Order on Official Languages under the *Public Service Employment Act*, which grants employees a period of time to acquire the language proficiency required for their positions through language training.

Service to the public in both official languages: Tables 6 and 7

These tables cover incumbents of bilingual positions and bilingual positions where there is a requirement for service to the public in both official languages.

Bilingual internal services: Tables 8 and 9

These tables cover incumbents of bilingual positions and bilingual positions where the duties include provision of bilingual personal services (e.g. pay), or central services (e.g. library services), in those regions prescribed for the purpose of language of work in the *Official Languages Act*.

Bilingual supervision: Tables 10 and 11

These tables cover incumbents of bilingual positions and bilingual positions requiring bilingual supervision, in those regions prescribed for the purpose of language of work in the *Official Languages Act*.

N.B.: Since a position may be identified bilingual for more than one requirement (e.g. service to the public and supervision), the sum total of positions in Tables 7, 9 and 11, for example, does not match the number of bilingual positions in Table 5.

Participation:
Tables 12, 13 and 14

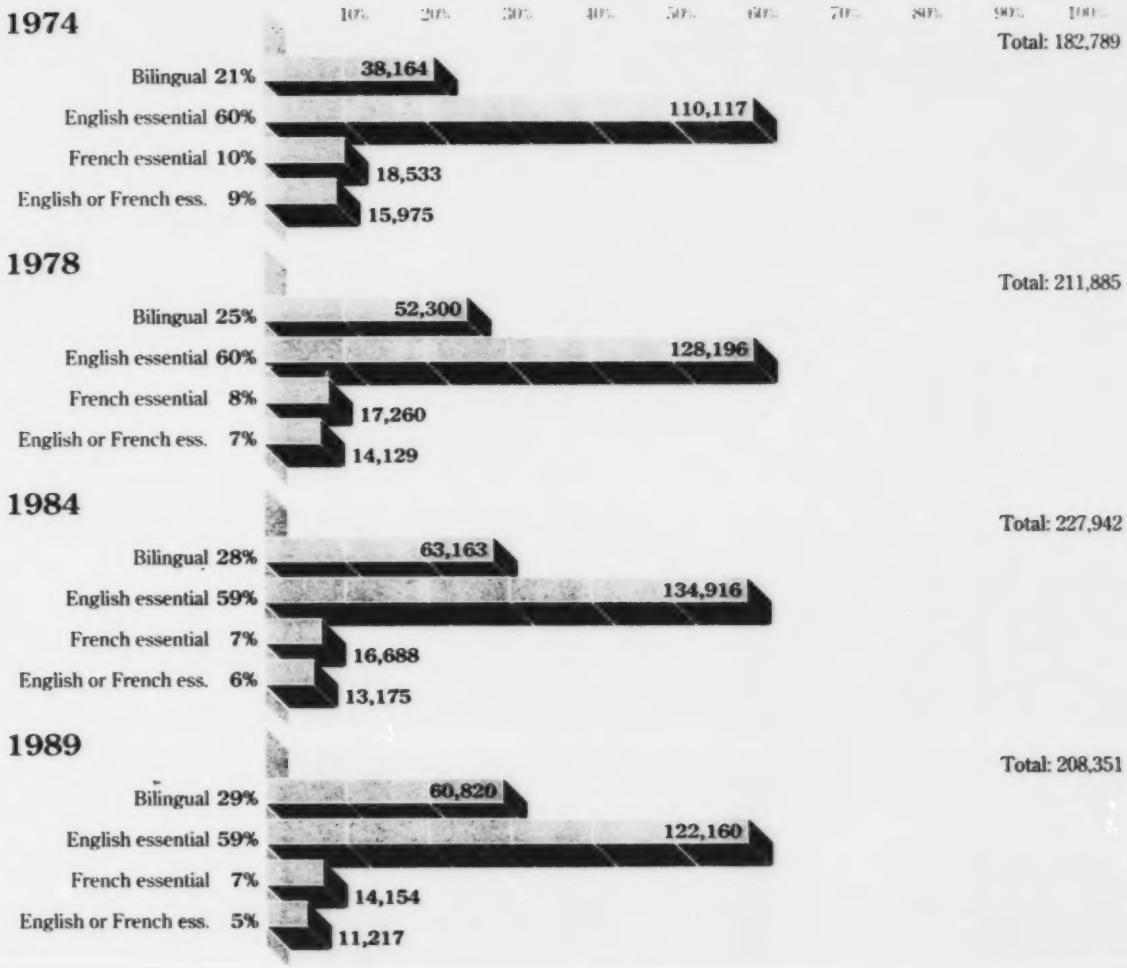
"Anglophones" and "Francophones" refer to the first official language of employees. The first official language is that language declared by employees as the one with which they have a primary personal identification (that is, the language in which they are generally more proficient).

Costs within federal institutions:
Table 17

These costs include simultaneous translation and translation of parliamentary and government documents, language training for public servants and military personnel, bilingualism bonus and administration of policies and programs by central agencies, departments, Crown corporations and Armed Forces.

Table 1.

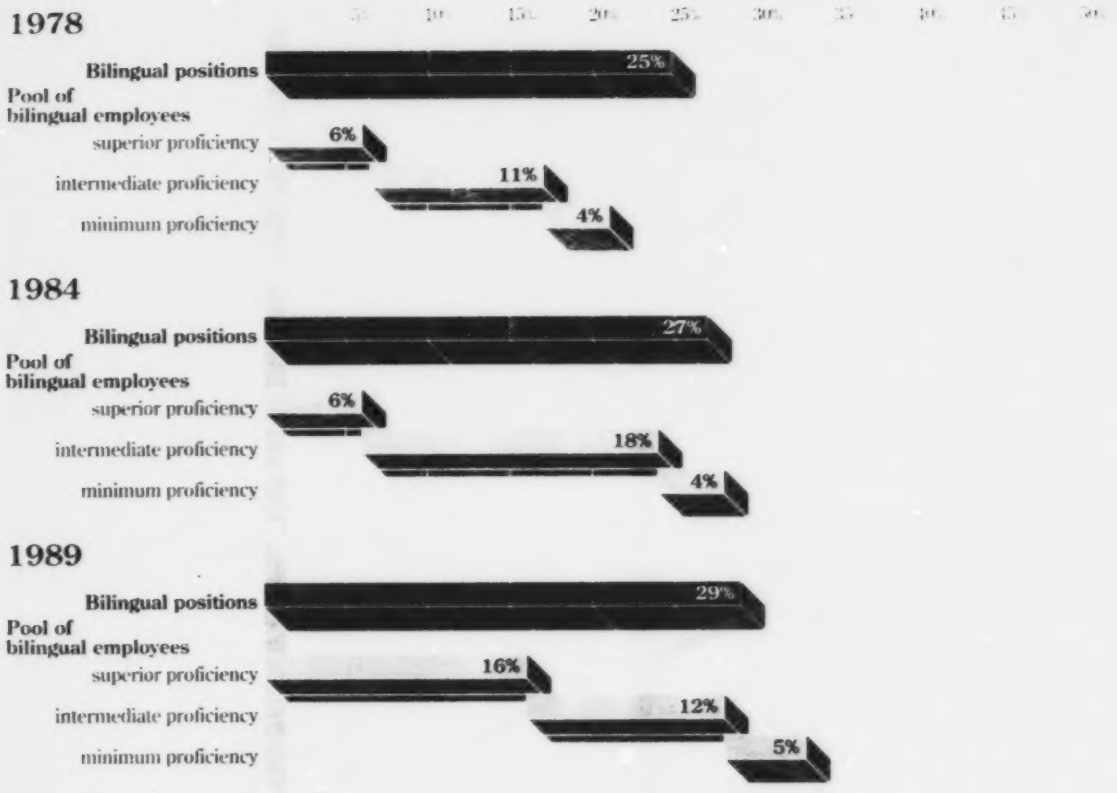
Language Requirements of Positions in the Public Service



OLIS data

Table 2.

Bilingual Positions and Pool of Bilingual Employees

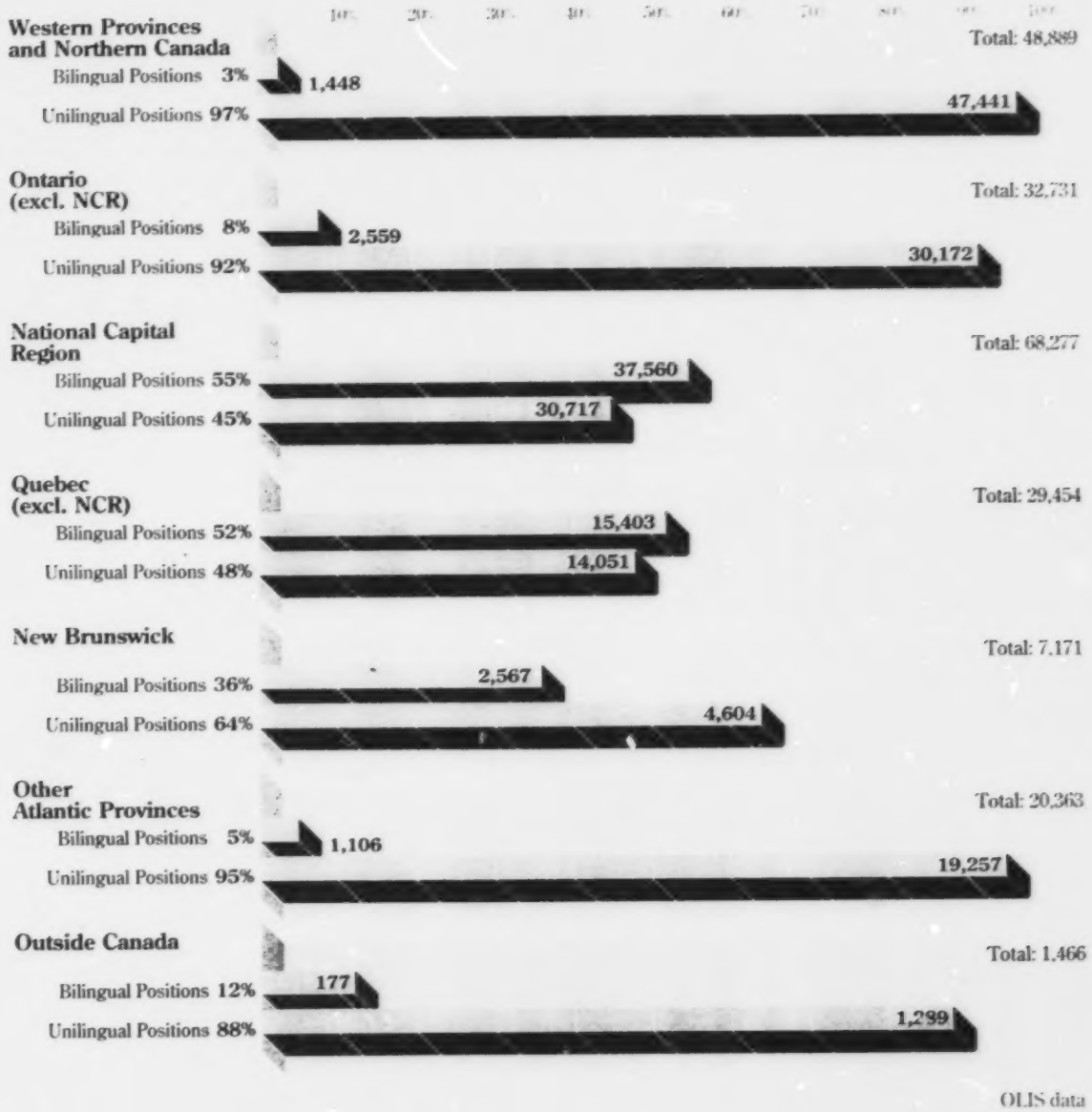


OLIS data

Table 3.

Language Requirements of Positions

by Region
March 31,1989



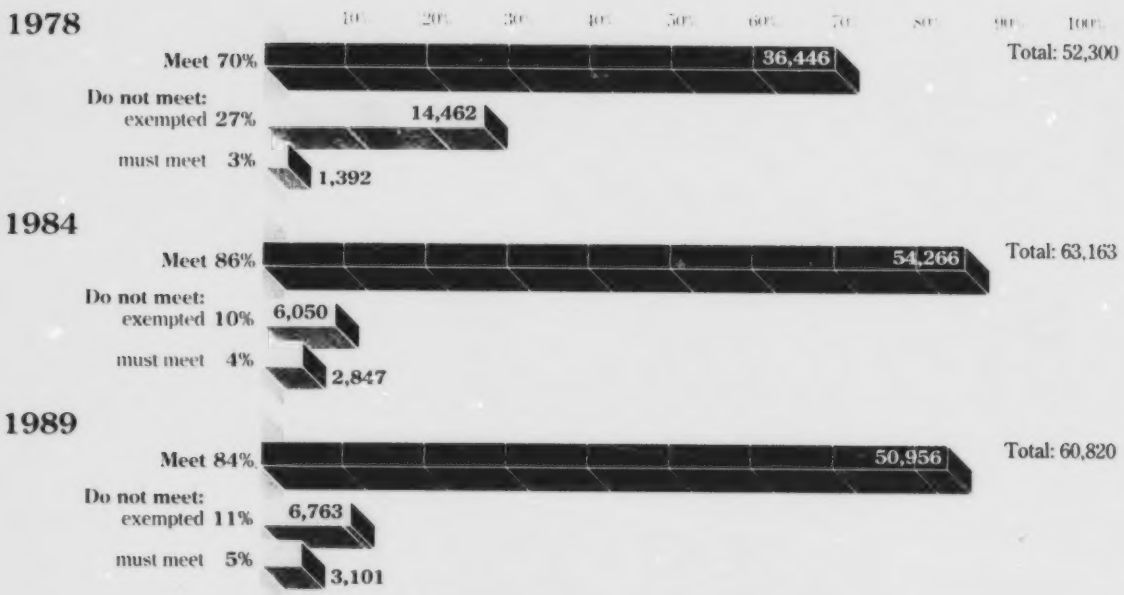
OLIS data

OL
LO

Table 4.

Bilingual Positions

Linguistic Status of Incumbents



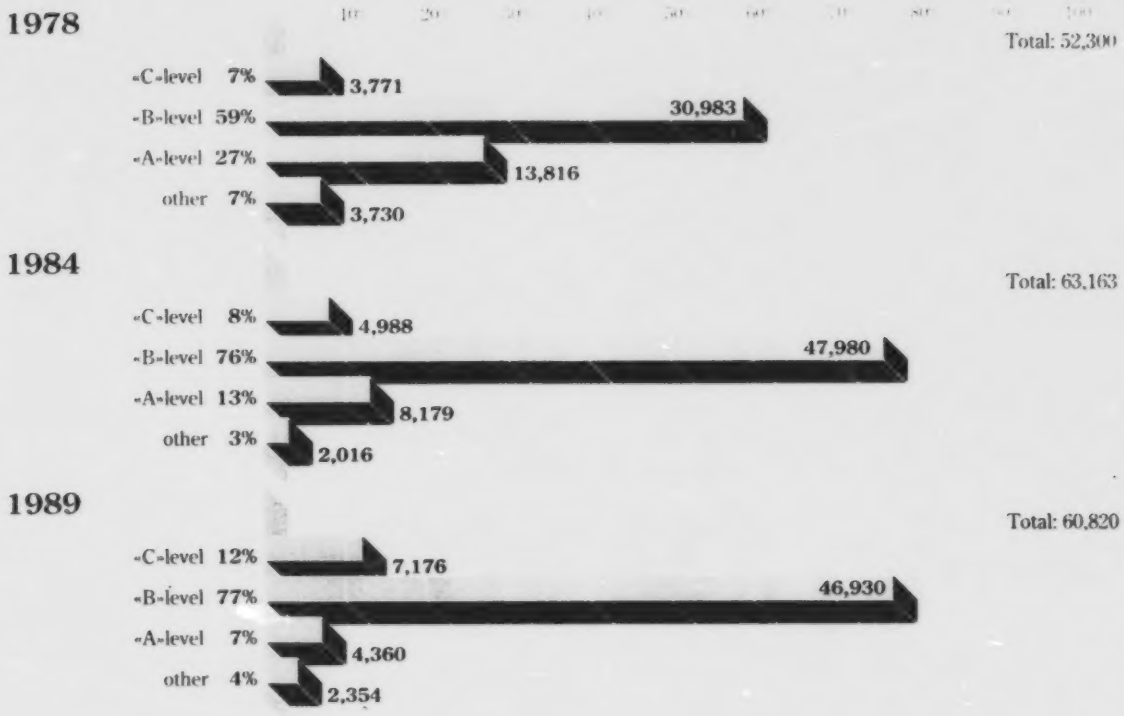
OLIS data

OLLO

Table 5.

Bilingual Positions

Second-Language Level Requirements



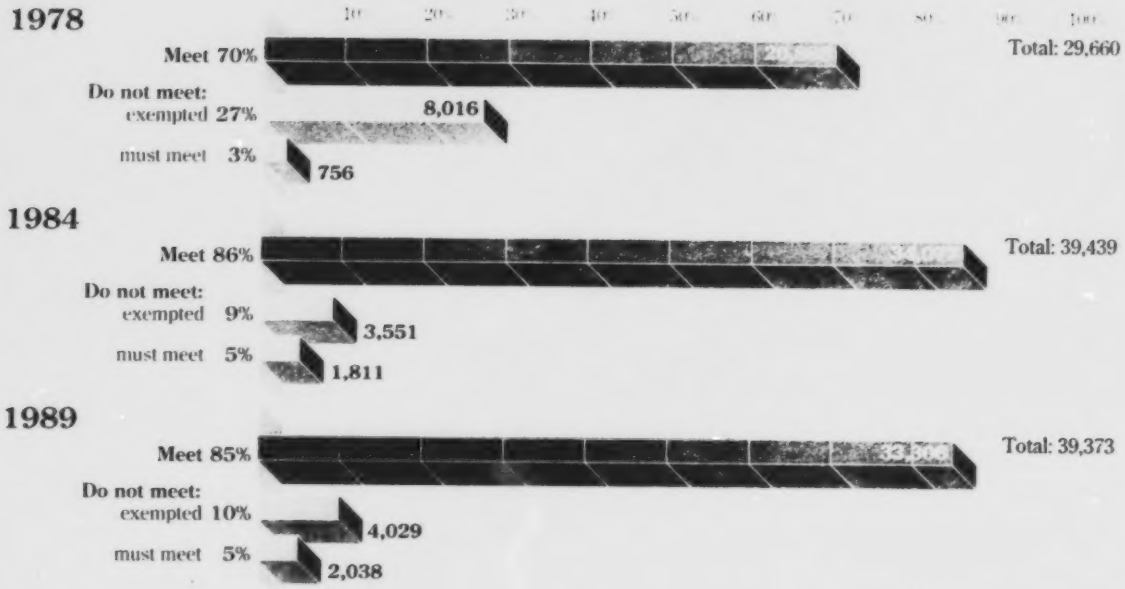
OLIS data

OL
LO

Table 6.

Service to the Public

Bilingual Positions
Linguistic Status of Incumbents



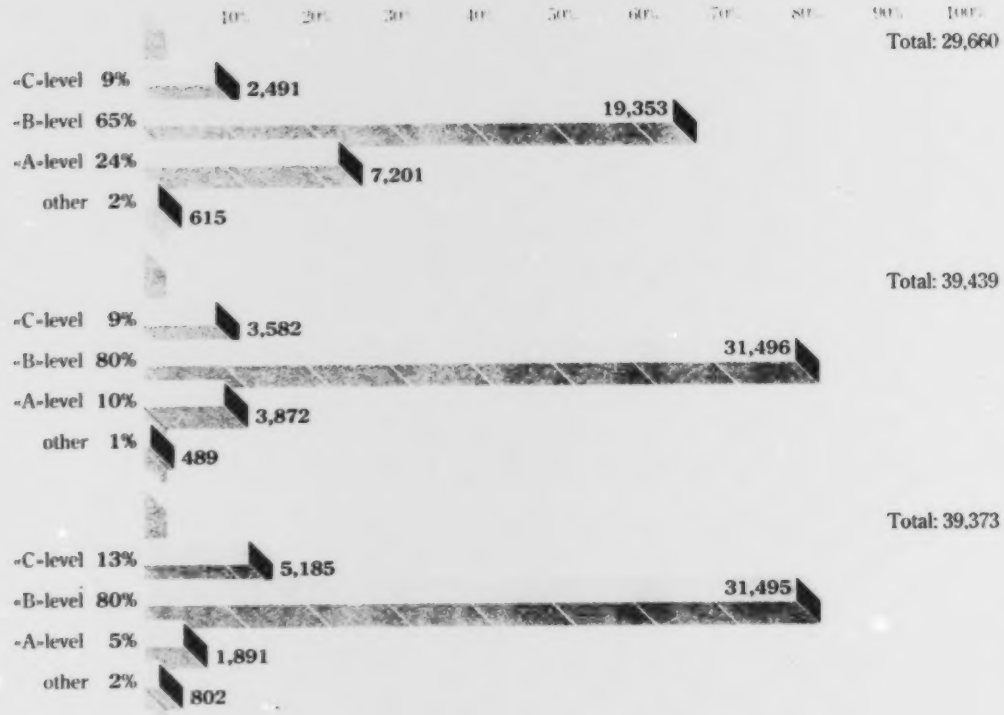
OLIS data

OL
LO

Table 7.

Service to the Public

Bilingual Positions
Second-Language Level Requirements

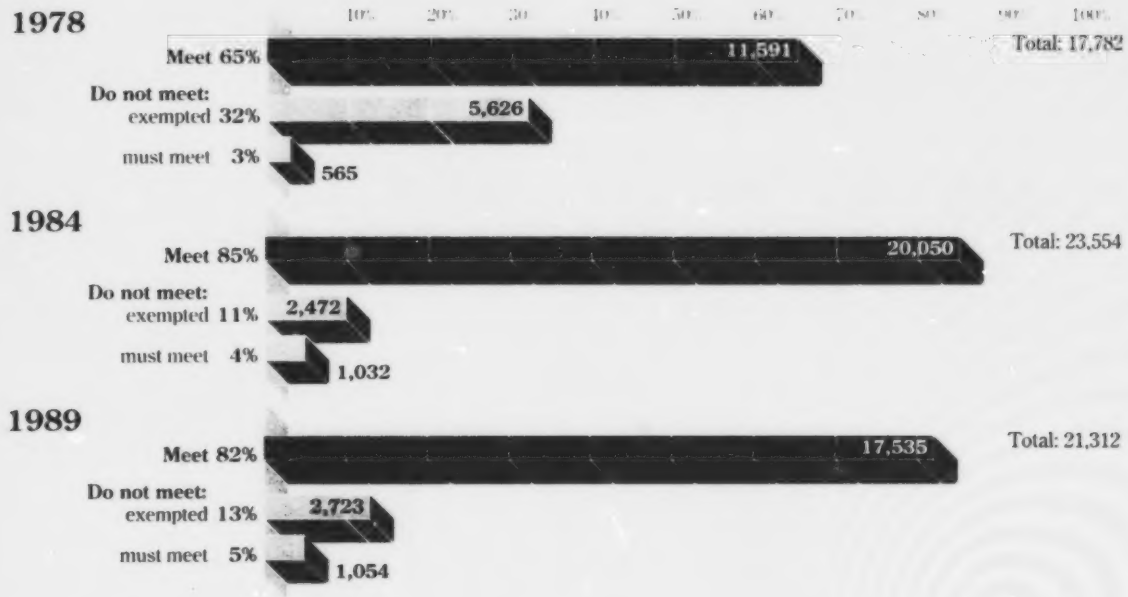


OLIS data

Table 8.

Internal Services

Bilingual Positions
Linguistic Status of Incumbents

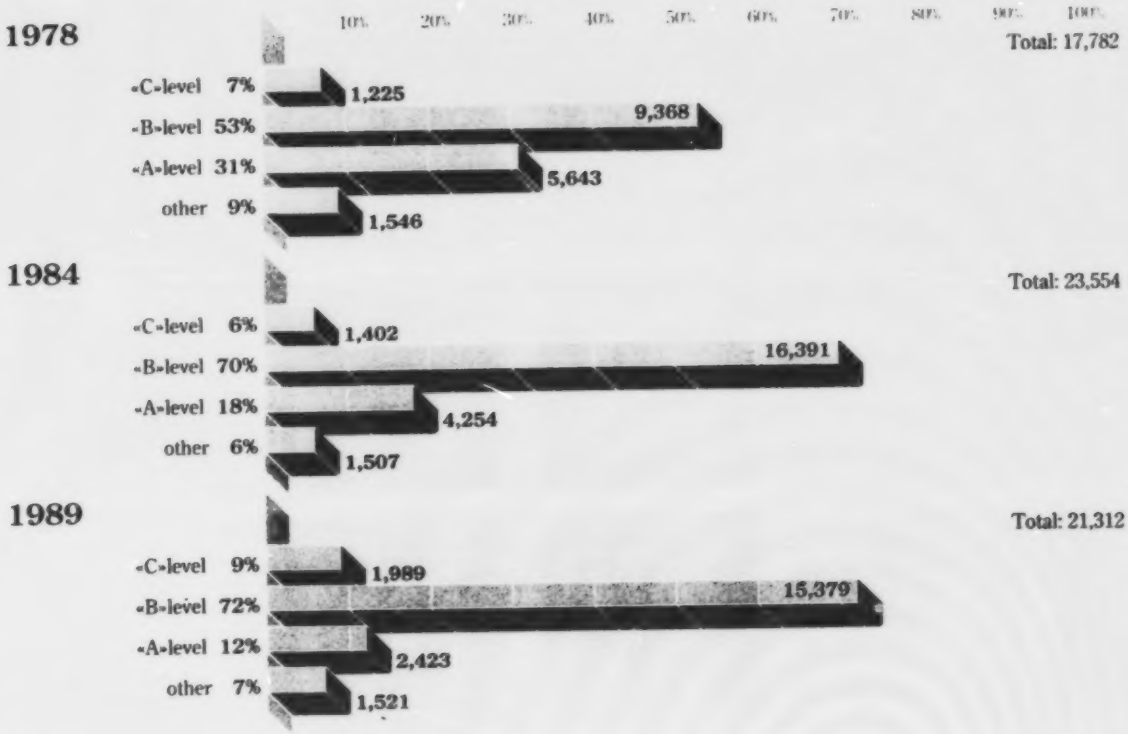


OLIS data

Table 9.

Internal Services

Bilingual Positions
Second-Language Level Requirements

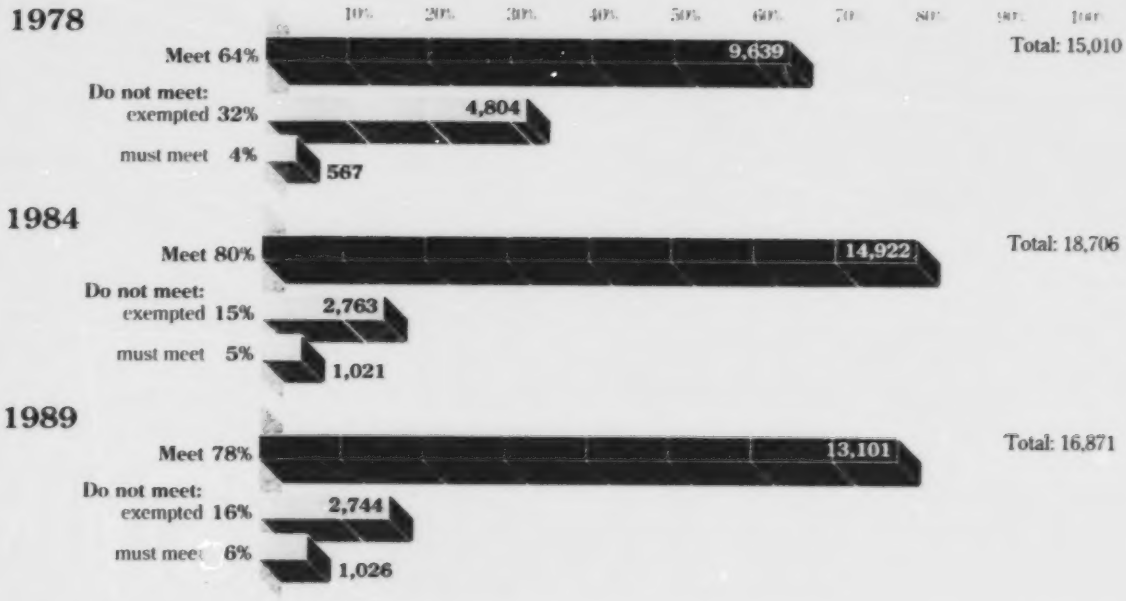


OLIS data

Table 10.

Supervision

Bilingual Positions
Linguistic Status of Incumbents

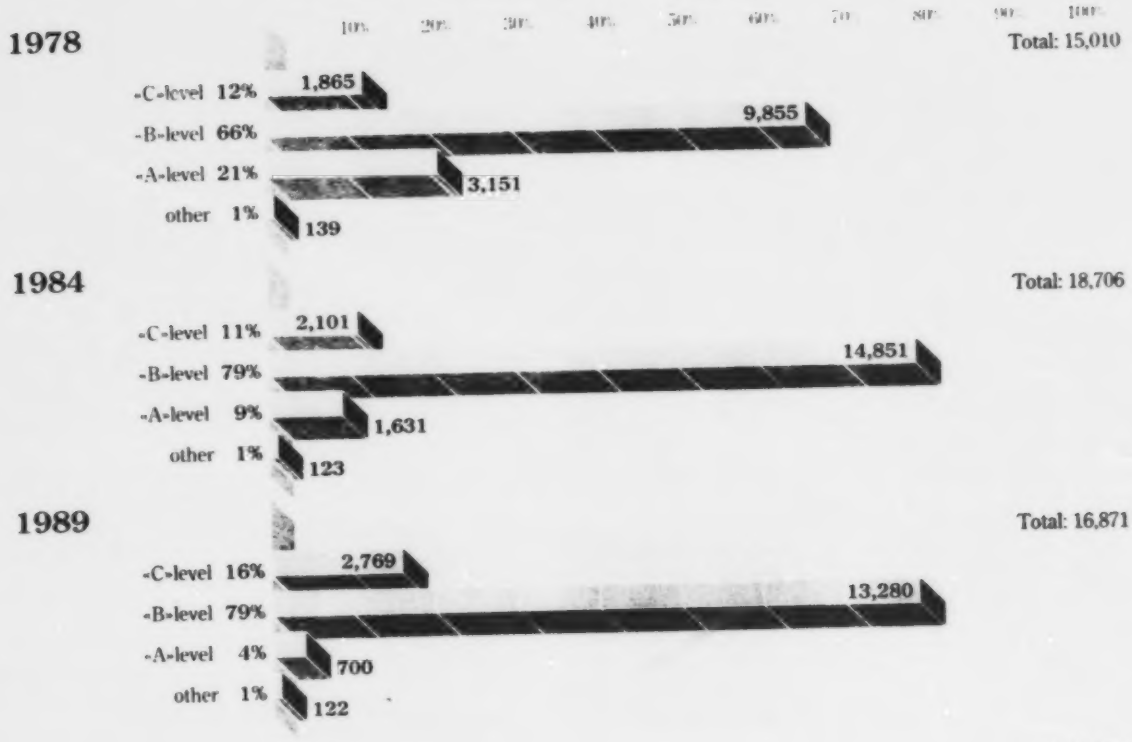


OLIS data

Table 11.

Supervision

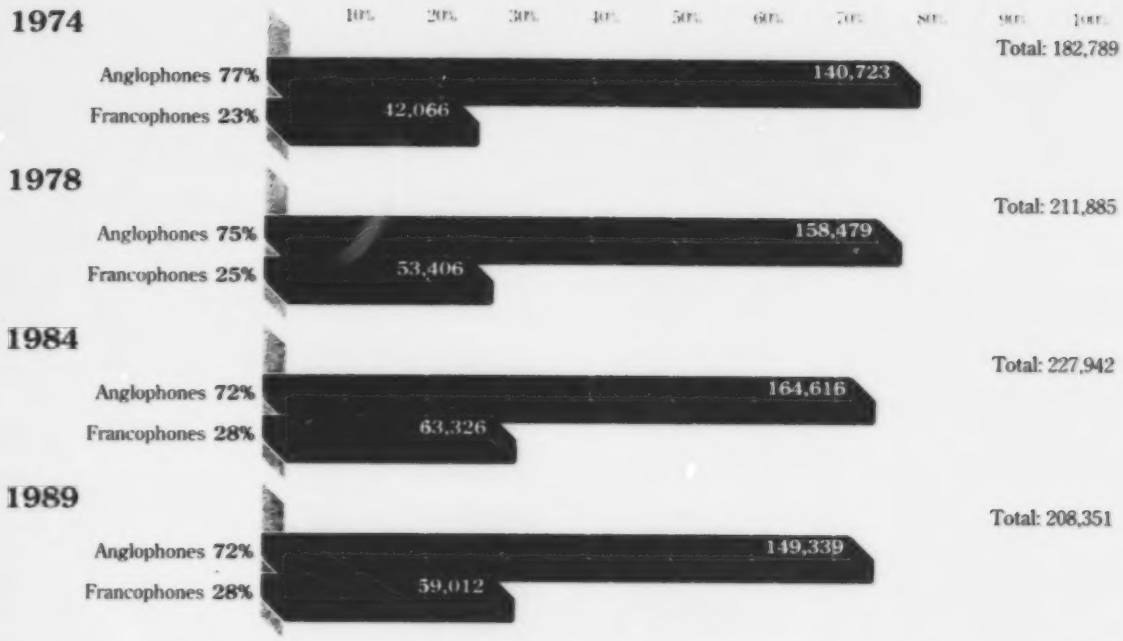
Bilingual Positions
Second-Language Level Requirements



OLIS data

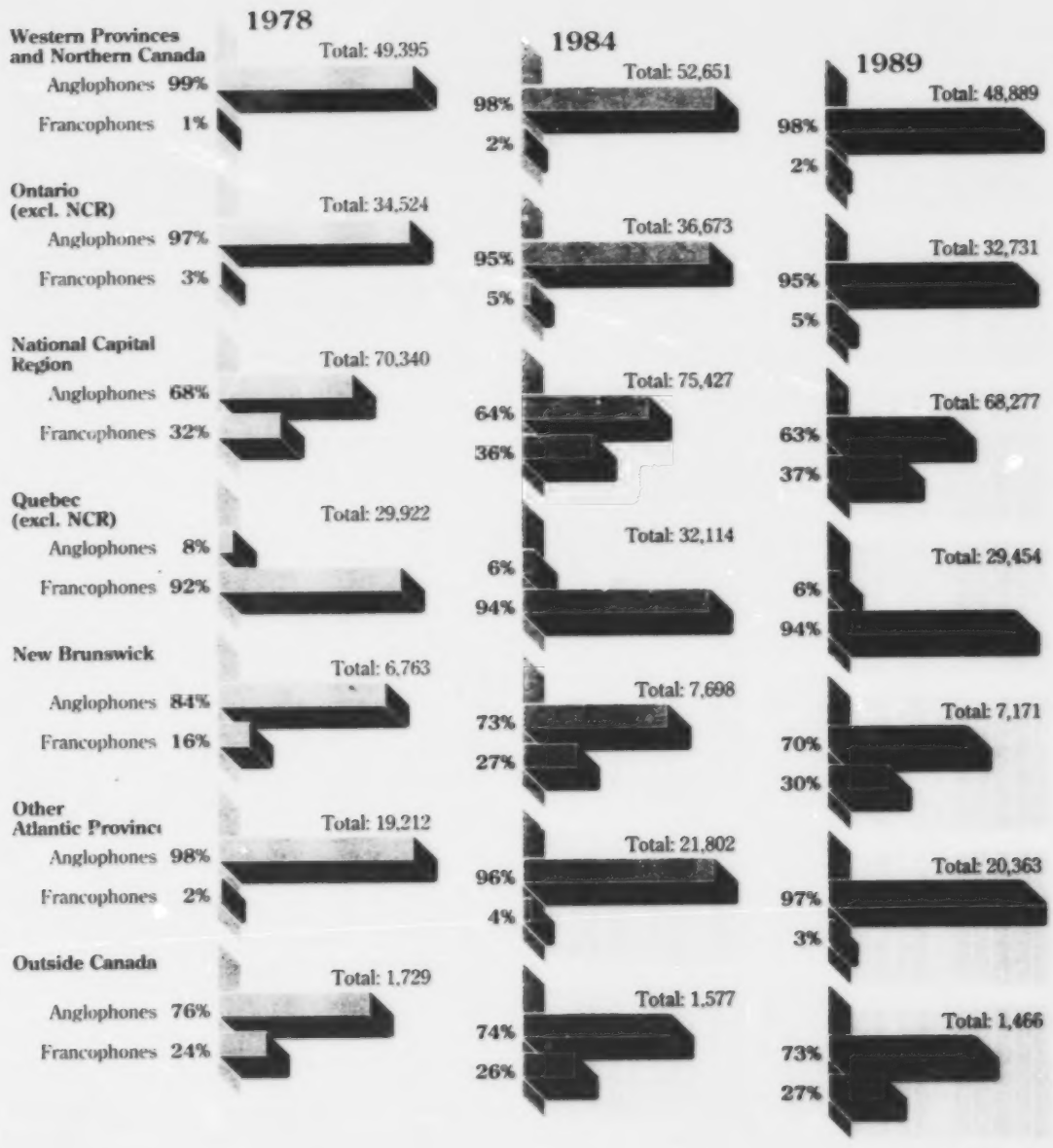
Table 12.

Participation of Anglophones and Francophones in the Public Service



OLIS data

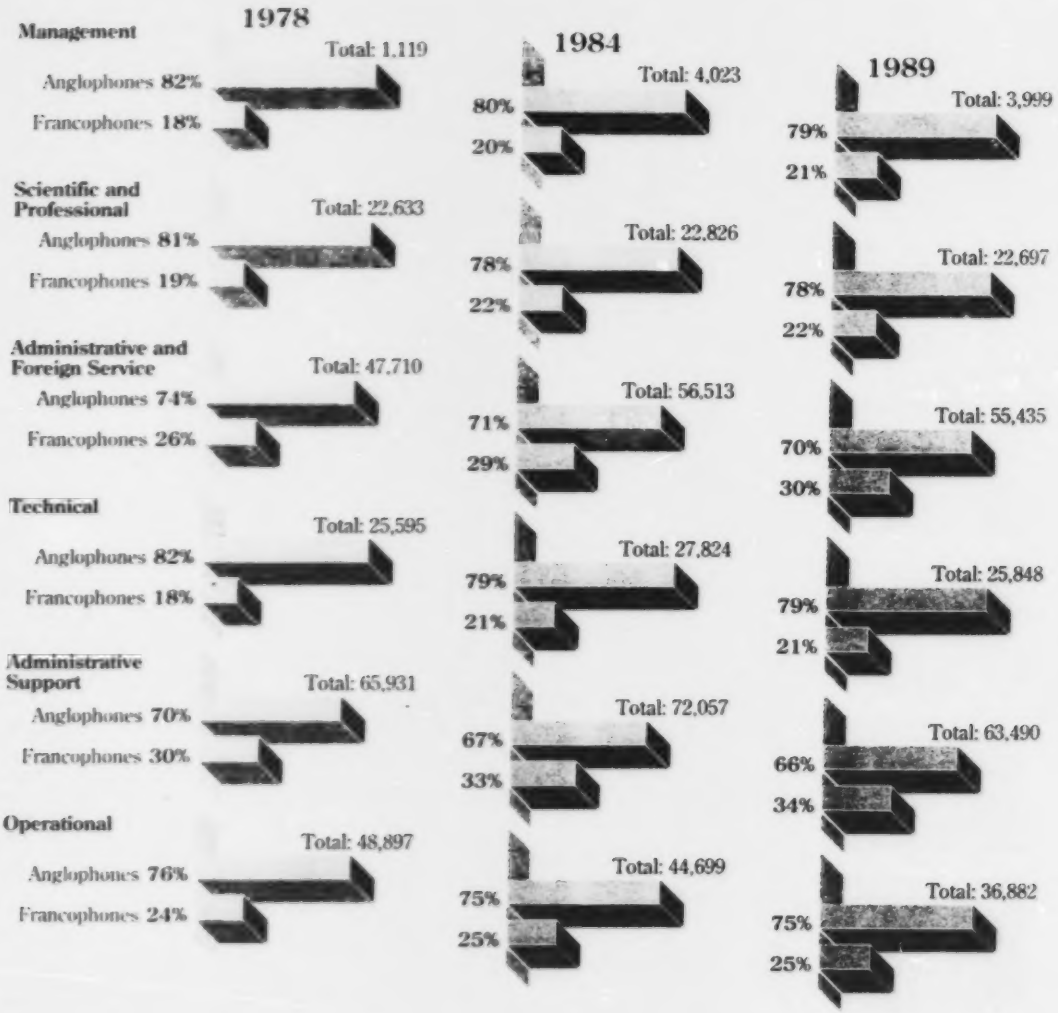
Table 13. **Participation by Region**



OLIS data

Table 14.

Participation by Occupational Category

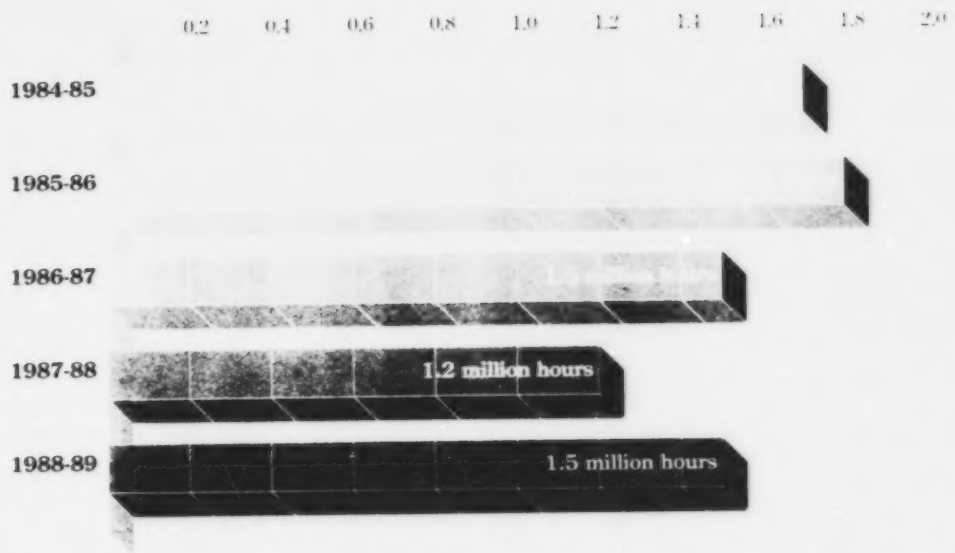


OLIS data

OL
LO

Table 15.

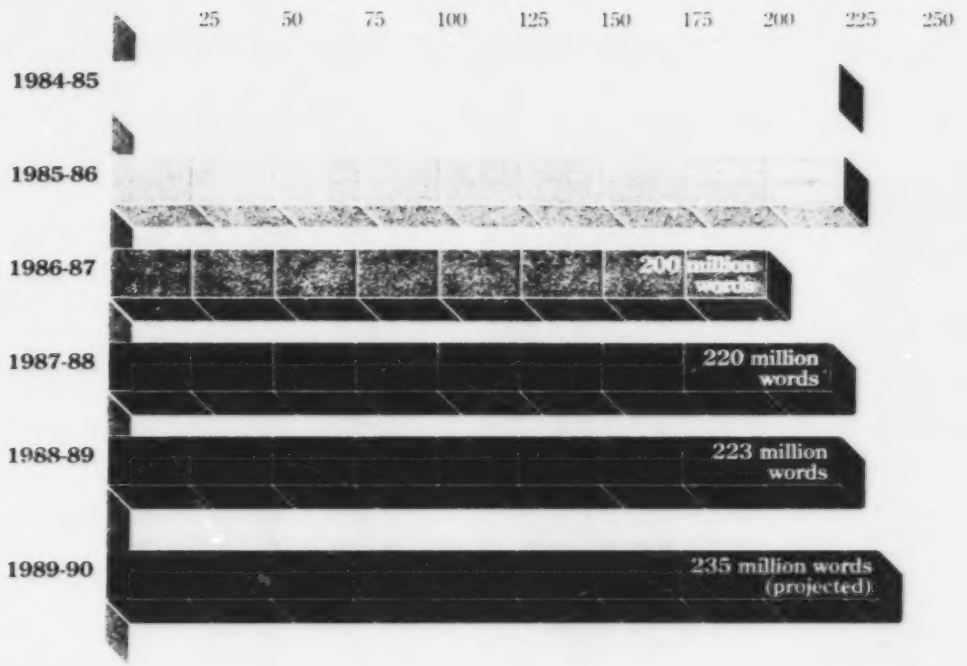
Language Training
(all suppliers)



Language Training Module/Language Training System data

Table 16.

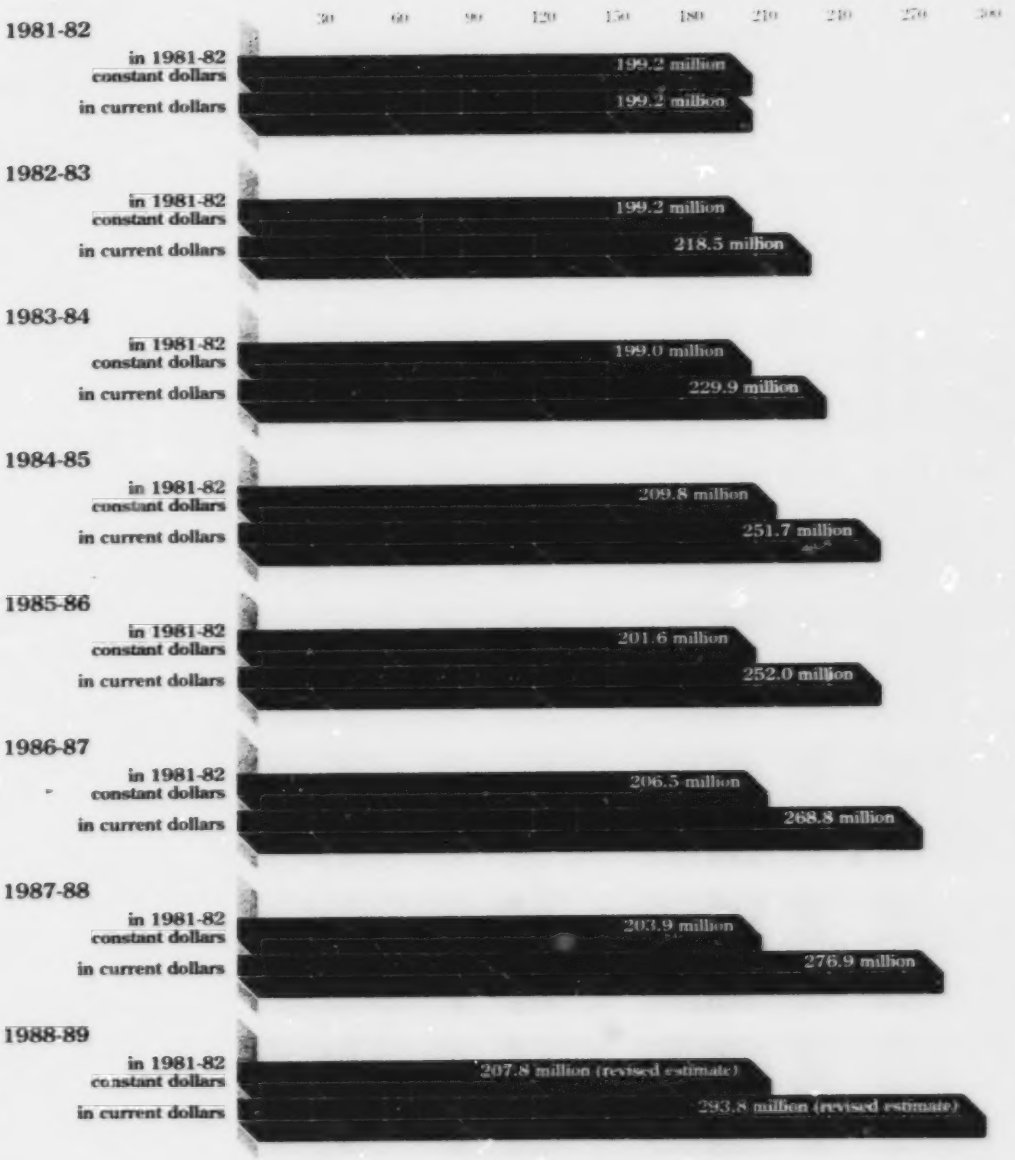
Official Languages Translation
(departments and agencies)



Secretary of State data

Table 17.

Official Languages Program Costs within Federal Institutions



Treasury Board Secretariat data

Président du Conseil du Trésor
President of the Treasury Board

Les langues officielles dans les institutions fédérales

Rapport annuel 1988-1989

Canada

Les langues officielles dans les institutions fédérales

Publié par la
Division des communications,
Conseil du Trésor du Canada

NDLR:
Pour ne pas alourdir le texte,
nous nous conformons
à la règle qui permet
d'utiliser le masculin
avec une valeur de neutre.

©Ministre des Approvisionnements et
Services Canada 1989

No de catalogue BT 23-1/1989
ISBN 0-662-57060-X

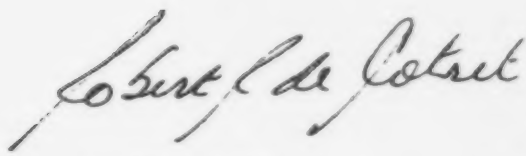
Président
du Sénat

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 48 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le premier Rapport annuel du Président du Conseil du Trésor qui se rapporte à l'exercice financier 1988-1989.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

Le Président du Conseil du Trésor,



Robert R. de Cotret

Décembre 1989

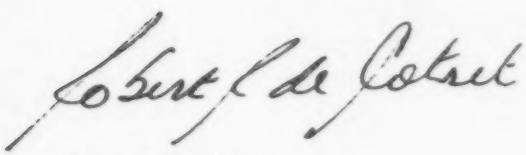
Président de la
Chambre des communes

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 48 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le premier Rapport annuel du Président du Conseil du Trésor qui se rapporte à l'exercice financier 1988-1989.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

Le Président du Conseil du Trésor,



Robert R. de Cotret

Décembre 1989

Rapport annuel

1988-1989

Table des matières

Avant-propos 1

Partie I

La démarche canadienne 3

- Principales caractéristiques 5
- La nouvelle loi et les institutions fédérales 7
- Attributions du Conseil du Trésor 9

Partie II

La situation actuelle dans les institutions fédérales 11

- Le service au public 14
- La langue de travail 15
- La participation 16
- La gestion des programmes 18

Partie III

Les activités du Conseil du Trésor 21

- Règlements, principes d'application et directives 23
- Surveillance et vérification 24
- Évaluation 27
- Information 27

Conclusion

Au lendemain de la nouvelle loi 31

Annexe – Statistiques 37

Avant-propos

En 1985, le Premier ministre avait confié au ministre de la Justice, au secrétaire d'État et à moi-même la tâche de procéder à un renouveau des politiques et des programmes de langues officielles, dans le cadre de l'objectif de réconciliation nationale du gouvernement. La *Loi sur les langues officielles*, entrée en vigueur le 15 septembre 1988, concrétise l'engagement du gouvernement dans ce domaine. Cette loi demande au président du Conseil du Trésor de déposer chaque année devant le Parlement un rapport annuel sur l'exécution des programmes de langues officielles au sein des institutions fédérales. Je suis particulièrement honoré d'être le premier président du Conseil du Trésor à s'acquitter de cette importante obligation.

Le présent rapport, qui couvre la période allant du 1er avril 1988 au 31 mars 1989, se concentre sur la mission que la *Loi sur les langues officielles* confie au Conseil du Trésor pour l'élaboration et la coordination générales au sein des institutions fédérales des programmes relatifs aux trois éléments complémentaires que sont le service au public, la langue de travail et la participation des Canadiens et des Canadiennes d'expression française et d'expression anglaise. Pour leur part, ces institutions ont la responsabilité première de remplir les obligations prévues dans la Loi à ces titres.

Le succès du renouveau repose, dans une large mesure, sur une mise en oeuvre qui traite tous les Canadiens de façon juste et équitable, dans la tradition de la démarche adoptée par les gouvernements fédéraux successifs. La première partie de ce rapport est consacrée aux principales caractéristiques de cette démarche, ainsi qu'à un aperçu de la Loi de 1988.

La seconde partie présente la situation des trois grandes composantes du programme au sein des institutions fédérales, ainsi que leur gestion. Le bilan global des quelque vingt années qui se sont écoulées depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* de 1969 est positif. Certes, il convient d'améliorer encore la mise en oeuvre du programme, mais des progrès certains ont été réalisés, en particulier dans la prestation des services au public dans les deux langues officielles.

Enfin, la troisième partie rend compte des diverses initiatives et activités du Conseil du Trésor en 1988-1989, qui auront contribué à faire progresser l'égalité de statut du français et de l'anglais dans les institutions fédérales .

Dans un contexte plus large, mon collègue le secrétaire d'État a déposé un rapport annuel dans lequel il expose le rôle de coordination essentiel joué par son ministère, pour permettre au gouvernement de s'acquitter de son double engagement de favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada, et de promouvoir la reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Une nouvelle *Loi sur les langues officielles*, un esprit de renouveau qui anime l'ensemble des institutions fédérales, un modèle d'aménagement linguistique juste et équitable: nous avons, je crois, en place les ingrédients essentiels pour concrétiser les droits constitutionnels de tous les Canadiens en matière de langues officielles – qu'ils soient membres du public servis par les institutions fédérales ou employés de ces institutions. Mais cela ne veut pas dire que nous n'aurons plus besoin de la générosité et de la tolérance des Canadiens des deux groupes linguistiques lorsqu'ils communiquent les uns avec les autres et travaillent ensemble.

Robert de Cotret

LO
OL

Partie I
La démarche canadienne

L'histoire, qui parfois fait bien les choses, a légué au Canada, entre autres richesses, deux langues officielles vigoureuses qui jouissent d'une très large audience à l'échelle planétaire. Il s'agit là d'une ressource précieuse pour le Canada, tant au plan national qu'international, qu'il faut savoir exploiter et gérer avec discernement et sagesse. Au niveau fédéral, des générations de Canadiens, aussi bien d'expression française que d'expression anglaise, ont patiemment bâti un modèle d'aménagement linguistique qui fait souvent l'admiration d'autres pays plurilingues.

La nouvelle *Loi sur les langues officielles*, promulguée le 15 septembre 1988, est en effet la plus récente d'une lignée d'initiatives législatives et parlementaires par lesquelles le gouvernement fédéral s'est efforcé, depuis les débuts de la Confédération, de donner effet à une égalité de statut grandissante du français et de l'anglais au Canada, en particulier au sein des institutions fédérales. De la *Loi constitutionnelle de 1867* à la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982, en passant notamment par la *Loi sur les langues officielles* de 1969 et la Résolution parlementaire de 1973 sur les langues officielles dans la fonction publique du Canada, on a vu se préciser les droits linguistiques des Canadiens et les obligations correspondantes des institutions fédérales.

Au fil des ans – et plus particulièrement depuis ces deux dernières décennies – le gouvernement fédéral a ainsi adopté, dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique linguistique dans ses institutions, une démarche qui comporte un certain nombre de constantes qu'il convient de souligner dès l'abord. Ces caractéristiques apportent en effet un éclairage indispensable pour situer les initiatives du gouvernement dans ce domaine, et notamment le renouveau des politiques et programmes dont la *Loi sur les langues officielles* de 1988 est l'expression centrale.

Principales caractéristiques

Le service au public, la langue de travail et la participation

Une première caractéristique de la démarche canadienne est qu'elle repose sur les trois grands piliers que sont le *service au public*, la *langue de travail* et la *participation*. Ces trois éléments complémentaires sont apparus comme les ingrédients indispensables à la poursuite de l'égalité de statut du français et de l'anglais au sein des institutions fédérales. Ils recoupent trois principes fondamentaux qui sont, dans des circonstances définies: le droit du public à communiquer avec les institutions fédérales et à être servi dans la langue officielle de son choix; le droit des employés de ces institutions de travailler dans la langue officielle de leur choix; et l'égalité des chances en matière d'emploi et d'avancement des Canadiens d'expression française et anglaise, et leur participation équitable dans les institutions fédérales.

Le bilinguisme institutionnel

Une autre caractéristique essentielle de la démarche canadienne est ce que l'on appelle le bilinguisme institutionnel, par opposition au bilinguisme individuel. Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire que chaque employé dans la fonction publique fédérale soit bilingue. Les obligations en matière de langues officielles reposent sur les institutions fédérales, et chacune d'entre elles dispose d'un ensemble de moyens pour les assumer. Ainsi, l'institution peut-elle mettre sur pied des équipes de fonctionnaires unilingues, les unes composées

d'employés d'expression française, les autres d'employés d'expression anglaise, ou encore se doter d'un certain nombre d'employés bilingues – ce qui, dans bien des cas, s'avère la façon la plus efficace d'assurer des services dans les deux langues. En fait, le bilinguisme institutionnel respecte et permet l'unilinguisme individuel des Canadiens. D'une part, il garantit le droit du public d'être servi dans la langue officielle de son choix et, d'autre part, il protège les employés unilingues et ceux qui préfèrent travailler dans une seule langue. Cette approche ne saurait donc viser à rendre le bilinguisme obligatoire, pour chaque employé, dans chaque bureau, partout au Canada, ni, par conséquent, déboucher sur un bilinguisme «mur à mur».

Deux langues officielles, une seule institution

Troisième caractéristique de la démarche canadienne: les employés d'expression française et d'expression anglaise travaillent ensemble dans le cadre des missions confiées aux institutions fédérales. Cela suppose un degré élevé de coopération de la part des employés des deux groupes. Cela suppose aussi une gestion juste et équilibrée des tâches dont l'institution doit s'acquitter dans les deux langues officielles et des moyens mis en œuvre à cette fin. En outre, puisqu'on donne dans plusieurs régions du pays la possibilité aux membres des deux groupes linguistiques d'utiliser la langue officielle de leur choix lorsqu'ils travaillent ensemble, il faut que l'institution mette en place certaines «passerelles linguistiques», qu'elle dispose d'un certain nombre d'employés bilingues et de certains moyens indispensables, notamment des services de traduction. Une autre solution serait d'établir deux administrations unilingues parallèles – l'une travaillant et servant le public en français, l'autre travaillant et servant le public en anglais. Cette approche a été rejetée comme modèle général par les gouvernements fédéraux successifs.

Souplesse dans la mise en oeuvre

La mise en oeuvre de la politique des langues officielles tient compte de la nécessité de maintenir pour les Canadiens qui n'ont pas eu l'occasion d'apprendre l'autre langue officielle l'accès à l'éventail des emplois dans la fonction publique, y compris aux postes bilingues. Ainsi, un des premiers éléments mis en place en vue de permettre aux Canadiens unilingues, fonctionnaires ou membres du public, d'accéder à des postes bilingues a été intégré au processus de dotation de la fonction publique: il suffit dans de nombreux cas d'avoir le potentiel pour apprendre la langue seconde et d'accepter de recevoir la formation linguistique nécessaire aux frais de l'État. Le programme de formation linguistique, qui a l'origine devait être temporaire, a donc été maintenu afin d'assurer un accès équitable aux emplois de la fonction publique fédérale à tous les Canadiens. En outre, les règles administratives connaissent diverses catégories «d'exemptions» individuelles qui peuvent dispenser certains fonctionnaires de satisfaire aux exigences linguistiques des postes, et amortissent ainsi à leur niveau l'effet éventuel de nouvelles obligations qui, au cours des ans, sont confiées aux institutions fédérales. Il est important, toutefois, de noter que dans de tels cas l'institution concernée doit trouver une autre façon de s'acquitter de ses obligations sur le plan linguistique. La réorganisation interne des fonctions au sein de l'unité de travail devient souvent le moyen privilégié pour ce faire.

Une mise en oeuvre partagée

Il convient enfin de souligner que la mise en oeuvre de la politique linguistique canadienne au sein du gouvernement fédéral est une responsabilité partagée. Les ministères, organismes et sociétés d'État sont individuellement responsables du respect de leurs obligations et de l'application des

politiques. En outre, le Secrétariat d'État, le ministère de la Justice, la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor interviennent plus directement à divers niveaux dans la mise en oeuvre des programmes de langues officielles.

Il faut aussi mentionner le rôle spécial du Commissaire aux langues officielles: depuis la Loi de 1969, il veille en tant qu'agent du Parlement à la protection des droits linguistiques des Canadiens et présente au Parlement des rapports sur le respect de l'égalité de statut des deux langues officielles. Ces rapports sont étudiés par un comité permanent des deux Chambres du Parlement qui joue un rôle actif dans l'examen des programmes de langues officielles. Lorsqu'ils le jugent utile, tant le Commissaire que le comité présentent au gouvernement des recommandations fondées sur le résultat de leurs études.

La nouvelle loi et les institutions fédérales

La nouvelle *Loi sur les langues officielles* incorpore les différentes constantes de la démarche canadienne que l'on vient de passer en revue. Elle intègre et précise les droits et les principes linguistiques énoncés dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, ainsi que ceux qui ont été enchâssés dans la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982. De plus, elle confère une assise législative à plusieurs politiques en vigueur depuis un certain nombre d'années dans les institutions fédérales, et guide celles-ci ainsi que les tribunaux dans la mise en oeuvre de la Loi. Elle précise en outre le rôle des principaux maîtres d'oeuvre de l'application de la Loi et comprend des mesures particulières adaptées aux réalités contemporaines, notamment en matière d'informatique. Elle fournit un cadre cohérent et réaliste qui facilitera le renouveau des programmes et des politiques en matière de langues officielles. Il peut être utile de rappeler ici les divers éléments qui touchent plus directement le Conseil du Trésor et le renouveau au sein des institutions fédérales.*

Tout d'abord, il est logique d'y trouver les obligations et les engagements des institutions fédérales à l'égard des trois grands piliers qui sont au centre de la démarche canadienne: le service au public, la langue de travail et la participation.

En matière de *service au public*, la Loi de 1988 stipule que le droit du public de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services dans l'une ou l'autre langue s'exerce dans le cadre d'obligations précises imposées aux bureaux des institutions. Il s'agit du siège social ou de l'administration centrale, des bureaux situés dans la région de la Capitale nationale, ainsi que des autres bureaux fédéraux, au Canada comme à l'étranger, où l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante. En outre la nouvelle Loi précise l'obligation de fournir des services dans les deux langues officielles là où la vocation du bureau le justifie.

La Loi exige également que les institutions fédérales dont les communications et les services doivent être offerts dans les deux langues en informent le public par divers moyens, qu'il s'agisse d'annonces dans les médias et les annuaires téléphoniques publics, ou encore en ayant recours à l'accueil bilingue, l'utilisation de symboles, la distribution de dépliants, des affichages électroniques, ou à des messages publics bilingues, selon le cas.

* Un résumé détaillé de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* figure dans le rapport annuel du Commissaire aux langues officielles de 1988.

Par ailleurs, la Loi prévoit que les institutions fédérales qui communiquent avec le public et lui fournissent des services par l'entremise d'un tiers agissant pour leur compte doivent veiller à ce que cela se fasse dans les deux langues officielles dans les circonstances où les institutions elles-mêmes y auraient été tenues. En outre, la Loi demande aux institutions qui ont un pouvoir de réglementation en matière de santé ou de sécurité publiques de s'assurer que, là où il est justifié de le faire, les communications et les services offerts dans ce cadre réglementaire le sont dans les deux langues officielles.

Pour ce qui est de la *langue de travail*, la Loi reconnaît au personnel des institutions fédérales le droit d'utiliser, dans certaines circonstances, l'une ou l'autre langue officielle. La Loi impose aux institutions fédérales situées dans la région de la Capitale nationale et les régions désignées, de veiller à ce que leur milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues de façon à permettre à leur personnel d'employer l'une ou l'autre. Ces régions du Canada sont les mêmes que celles qui avaient été désignées par le gouvernement en 1977: les «régions bilingues» de Montréal, d'autres parties du Québec (certaines parties des Cantons de l'Est, de la Gaspésie et de l'Ouest québécois), de l'Est et du Nord de l'Ontario, ainsi que le Nouveau-Brunswick.

Deux précisions s'imposent ici. D'une part, le droit des fonctionnaires à travailler dans la langue officielle de leur choix est subordonné à celui du public d'être servi dans la langue de son choix. D'autre part, il faut signaler la différence entre l'approche en matière de langue de travail, fondée sur les régions, et celle concernant le service au public, axée essentiellement sur les bureaux. Si, par exemple, un bureau dans l'Ouest du Canada ou dans certaines régions du Québec doit fournir des services dans les deux langues, il doit disposer de la capacité de s'acquitter de ses obligations, ce qui peut exiger la présence d'un certain nombre d'employés bilingues. Mais on ne retrouvera pas dans un tel bureau les conditions qui, dans une région désignée bilingue, justifient l'usage du français et de l'anglais comme langues de travail courantes.

En dehors des régions désignées, les institutions fédérales doivent accorder aux deux langues officielles en situation minoritaire ou majoritaire un traitement comparable entre une région où le français prédomine et celles où l'anglais prédomine. À titre d'exemple, si à Québec des instruments de travail tel que les manuels administratifs sont, dans les deux langues officielles, mis à la disposition des employés occupant des postes bilingues, ces documents doivent aussi l'être à leurs collègues de la même institution à Winnipeg.

La Loi prévoit en outre que les institutions fédérales doivent s'assurer, lors d'une dotation en personnel, que les exigences linguistiques du poste à combler sont établies objectivement par rapport aux fonctions de ce poste. La Loi précise donc par là qu'aucune institution fédérale ne peut, pour donner suite aux dispositions concernant le service au public et la langue de travail, établir des exigences linguistiques qui seraient arbitraires ou injustes.

Il convient de mentionner que quiconque a déposé auprès du Commissaire aux langues officielles une plainte visant une obligation ou un droit qui vient d'être mentionné peut désormais intenter une action en Cour fédérale. En outre, ces droits et obligations en matière de service au public et de langue de travail ont préséance, en cas de conflit, sur les dispositions incompatibles des autres lois fédérales (sauf de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*).

Au chapitre de la *participation équitable*, la Loi confirme l'engagement du gouvernement fédéral à veiller à ce que les membres des deux collectivités de langue officielle, quelles que soient leur langue maternelle et leur origine ethnique, aient des chances égales d'emploi et d'avancement dans les institutions fédérales; le gouvernement doit aussi s'assurer que les effectifs de travail tendent à refléter la présence des deux collectivités, tout en tenant compte de la nature de chaque institution, notamment de son mandat, de son public et de l'emplacement de ses bureaux – et cela, bien entendu, dans le strict respect du principe du mérite.

Cela dit, une des caractéristiques de la Loi est de laisser au gouverneur en conseil le soin de préciser un certain nombre de questions par règlement. Les règlements sont requis pour assurer une mise en application juste, raisonnable et cohérente de la Loi. C'est le cas notamment, en ce qui concerne le service au public, des définitions des notions de demande importante et de vocation de bureau, lesquelles sont indispensables à la mise en oeuvre des dispositions correspondantes de la Loi. Il en est de même pour les services offerts aux voyageurs par certains concessionnaires.

La Loi elle-même énonce en fait plusieurs types de critères à appliquer. Par exemple, pour déterminer s'il existe une demande importante de services à un bureau donné, le gouverneur en conseil peut tenir compte du volume des communications dans chaque langue, de la taille de la population linguistique minoritaire servie par un bureau et de la spécificité de cette population. Dans le cadre de ces critères, il faudra aussi prendre en considération la grande diversité des institutions fédérales et de leurs réseaux de service. En effet, ces institutions peuvent avoir des bureaux multiples dans les grandes villes, des bureaux isolés dans les régions rurales et dans de petites localités, des bureaux ayant une clientèle importante utilisant la langue de la minorité, des bureaux dont la clientèle utilisant la langue de la minorité est petite mais représente une forte proportion de la population locale, sans oublier les moyens de transport et les installations à l'intention des voyageurs.

Pour la vocation du bureau, les règlements seront conçus dans le cadre de certains critères prévus par la Loi, dont la santé et la sécurité du public, l'emplacement du bureau, ou encore le caractère national ou international de sa mission.

Ces règlements devront fournir des définitions juridiques uniformes et équitables, qui puissent tenir compte des divers cas. L'ensemble sera inévitablement complexe.

Dans ce contexte, le législateur a prévu un processus d'adoption des règlements qui vise à donner à toutes les parties intéressées l'occasion de faire valoir leur point de vue avant la mise en oeuvre. La première étape consiste en l'élaboration par le Conseil du Trésor d'un avant-projet de règlements. Les représentants des minorités francophones et anglophones doivent alors être consultés. La Loi prévoit en un deuxième temps que cet avant-projet doit être déposé devant la Chambre des communes. La troisième étape consiste en la publication du projet de règlement dans la partie I de la *Gazette du Canada*, afin que le grand public puisse à son tour présenter ses observations au président du Conseil du Trésor. La dernière étape relève du Cabinet et consiste en l'adoption des règlements et en leur publication dans la partie II de la *Gazette du Canada*.

Attributions du Conseil du Trésor

Le rôle qui vient d'être mentionné pour le Conseil du Trésor dans l'élaboration de la réglementation est un de ceux que la Loi lui confère en précisant sa mission et ses attributions.

Le Conseil du Trésor est en effet chargé de l'orientation générale des politiques et des programmes fédéraux d'application dans toutes les institutions fédérales (autres que la Chambre des communes, le Sénat et la Bibliothèque du Parlement) des trois volets de la Loi décrits précédemment, soit le service au public, la langue de travail et la participation des Canadiens d'expression française et anglaise. Entre autres attributions importantes, le Conseil peut, dans le cadre de cette mission:

- établir des principes d'application ou en recommander au gouverneur en conseil;
- recommander au gouverneur en conseil des mesures réglementaires d'application;
- donner des instructions;

- surveiller et vérifier l'observation par les institutions fédérales des principes, instructions et règlements – émanant tant de lui-même que du gouverneur en conseil – en matière de langues officielles;
- évaluer l'efficacité des principes et programmes des institutions fédérales en matière de langues officielles;
- informer le public et le personnel des institutions fédérales sur les principes et programmes d'application;
- déléguer telle de ses attributions aux administrateurs généraux ou autres responsables administratifs d'autres institutions fédérales.

Enfin, le président du Conseil du Trésor doit déposer devant le Parlement un rapport annuel rendant compte de sa mission.

Partie II

La situation actuelle dans les institutions fédérales

Ce chapitre passe en revue la situation présente en ce qui concerne le programme des langues officielles dans les institutions fédérales à la lumière de l'évolution au cours de ces dernières années. La première *Loi sur les langues officielles* a été promulguée en 1969, il y a maintenant 20 ans. Cette période a connu d'importants changements, notamment quant à la capacité des institutions fédérales à servir le public dans les deux langues officielles, ce qui était un des objectifs primordiaux de cette loi. Par ailleurs, les fonctionnaires fédéraux ont davantage l'occasion de travailler dans la langue de leur choix et, en conséquence, les institutions fédérales peuvent, de plus en plus, attirer des Canadiens d'expression française et anglaise pour occuper des emplois à tous les niveaux. Dans l'ensemble, on peut donc dire qu'il y a eu progrès dans la mise en oeuvre des programmes et des politiques en matière de langues officielles, ce que tendent à confirmer les statistiques sur la fonction publique. Pour mesurer le progrès, on a eu traditionnellement recours à un certain nombre d'indices, que le lecteur trouvera en annexe. Il peut être utile de s'y arrêter quelque peu.

Le tableau 1 montre que les postes bilingues représentent maintenant 29 % de tous les postes et que cette proportion est demeurée relativement constante au cours des cinq dernières années. En outre, comme l'indique le tableau 2, le bassin des fonctionnaires bilingues représente aujourd'hui le tiers de tous les employés. Ce noyau de personnel bilingue constitue une ressource précieuse pour les ministères et organismes qui doivent s'organiser pour s'acquitter de leurs obligations institutionnelles en matière de langues officielles. Le nombre de fonctionnaires bilingues est ainsi supérieur au nombre de postes bilingues, et cela ne peut qu'améliorer l'accès du public aux services fédéraux dans les deux langues officielles.

La proportion des postes bilingues varie d'une région à l'autre: alors qu'ils représentent 55 % de tous les postes dans la région de la Capitale nationale, ils n'en constituent que 3 % dans les provinces de l'Ouest et dans le Nord du Canada (tableau 3).

À l'heure actuelle, environ 84 % des titulaires de postes bilingues possèdent les compétences linguistiques requises (tableau 4). Que tous ne les possèdent pas témoigne, en partie, du fait que des candidats unilingues continuent d'avoir accès à de nombreux postes bilingues.

En dernier lieu, ainsi que l'illustre le tableau 5, il y a eu une nette baisse dans la proportion des postes n'exigeant qu'une connaissance élémentaire de la langue seconde. Le recours à ce niveau minimum 'A' n'est acceptable que dans un nombre très limité d'emplois, pour certains postes d'exploitation par exemple. D'ailleurs, l'expérience a montré qu'il est souvent difficile, à la longue, de conserver l'habileté acquise à ce niveau.

Les sociétés d'État, en raison de leur statut et de leur mandat, disposent de leurs propres systèmes et procédures en matière d'administration et de personnel. Les indices utilisés pour les ministères n'étant pas disponibles, il a fallu traditionnellement analyser le progrès des sociétés d'État sur une base individuelle; on peut dire malgré tout que, globalement, le progrès a été dans la plupart des cas parallèle à celui des ministères et organismes.

Ce contexte étant établi, il est maintenant possible de passer en revue chacun des grands volets du programme.

Le service au public

La prestation de services au public et les communications avec ce dernier dans les deux langues officielles constituent, depuis leur introduction, la pierre angulaire des politiques et des programmes fédéraux en matière de langues officielles.

Un tour d'horizon de la situation actuelle dans la fonction publique montre clairement les progrès constants réalisés par les ministères et organismes fédéraux dans ce domaine. Pour étudier ces progrès, on peut se servir des données sur la fonction publique que renferme le système d'information sur les langues officielles (SILO) du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les statistiques du SILO ne peuvent certes pas mesurer les services effectivement fournis, ni non plus déterminer les bureaux où il y a un besoin réel de services bilingues. Mais, si l'on s'en tient à la capacité de fournir les services, elles peuvent donner un aperçu de l'évolution de ce volet du programme. Ainsi, en 1978, quelque 70 % des employés qui occupaient des postes bilingues servant le public, soit au total près de 21 000, satisfaisaient aux exigences de leur poste (tableau 6). Cette proportion a augmenté de façon soutenue au point où, aujourd'hui, 85 % des employés (soit environ 33 000) satisfont aux exigences linguistiques.

Qui plus est, comme on peut le voir dans le tableau 7, les compétences en langue seconde exigées dans les postes bilingues ont évolué pendant cette même période. En 1989, 93 % de ces postes exigent une capacité intermédiaire (niveau 'B') ou supérieure (niveau 'C') de la langue seconde, tandis qu'en 1978 la proportion était de 74 %. En même temps les ministères continuent de trouver des moyens d'offrir activement leurs services au public dans les deux langues. Ces moyens comprennent des affiches et des avis, ainsi qu'une indication claire, dès l'amorce des communications, qu'il appartient au client de choisir la langue qu'il préfère.

Quant aux sociétés d'État, leur orientation généralement commerciale fait qu'elles accordent naturellement une haute priorité à la façon dont elles servent leur clientèle, y compris au service dans les deux langues officielles. Ainsi, les sociétés d'État se sont montrées innovatrices pour informer le public de la disponibilité de leurs services dans les deux langues officielles. La désignation, clairement signalée, de guichets où les services sont offerts en français et en anglais est un exemple des mesures prises par ces institutions fédérales. Elles se sont servies pendant de nombreuses années des affiches conçues par le Commissariat aux langues officielles et, plus récemment, du symbole élaboré par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Au fil des ans, les institutions fédérales ont généralement respecté la politique gouvernementale bien établie qui stipule que les deux langues officielles doivent avoir la même importance visuelle. La signalisation fédérale en témoigne et la *Loi sur les langues officielles* est venue donner force de loi à la pratique courante.

En outre, les institutions cherchent à connaître les préférences linguistiques de leurs clients, afin d'établir des services dans la langue de leur choix et mettent en place des mécanismes destinés à évaluer leur degré de satisfaction. En plus d'une directive du Conseil du Trésor exigeant que les nouveaux services bilingues soient annoncés dans la presse minoritaire, il incombe désormais aux institutions fédérales d'employer les médias les mieux aptes à rejoindre leurs publics.

En vertu de la *Loi sur les langues officielles* de 1969 et des politiques du Conseil du Trésor, les institutions devaient établir les régions où existait une demande importante de services dans la langue officielle de la minorité et déterminer la densité de population minoritaire locale qui justifierait la mise en place de services bilingues. Le Conseil du Trésor avait précisé certaines régions où les ministères étaient tenus d'offrir leurs services dans les deux langues, mais ailleurs il appartenait aux ministères et aux organismes de définir ce qui constituait pour eux une demande importante.

Il en est résulté une grande variété de définitions. Certains ont employé des critères démographiques comme, par exemple, la proportion dans une région de la clientèle de langue officielle minoritaire par rapport à l'ensemble de la population; d'autres ont eu recours au volume de demandes reçues, ou encore à une combinaison de ces critères.

Tel qu'indiqué dans la partie I du présent rapport, un règlement sera émis en ce qui concerne les dispositions de la Loi portant sur la demande importante et la vocation de bureau. Ce règlement tiendra compte de la grande diversité des institutions fédérales et du vaste éventail de services offerts. Il mettra en place un ensemble cohérent d'exigences pour toutes les institutions fédérales en ce qui concerne la prestation des services dans l'une ou l'autre langue officielle.

La langue de travail

La langue de travail est le deuxième des trois volets du programme des langues officielles dont la responsabilité est confiée au Conseil du Trésor. La nouvelle *Loi sur les langues officielles* a établi un cadre juridique et énoncé les obligations des institutions fédérales à cet égard. Dans une large mesure, ces obligations sont celles qui étaient déjà imposées par les politiques existantes et comprennent des éléments tels que la désignation de régions pour les fins de la langue de travail.

Les progrès dans la mise en oeuvre de la politique en matière de langue de travail ont été relativement lents mais réels. Dans les deux décennies suivant l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* de 1969, la fonction publique s'est transformée, d'une organisation qui ne travaillait à toutes fins utiles qu'en anglais – même au Québec – en une organisation où le français est largement utilisé au Québec et où les deux langues officielles sont en bonne voie d'implantation comme langues de travail dans les régions désignées.

Le rôle de la haute direction demeure un facteur critique et essentiel dans le renouveau des langues officielles dans la fonction publique. La Loi reconnaît d'ailleurs que le groupe de gestion responsable de la direction générale d'une institution fixe l'allure et donne le ton aux opérations ministérielles, y compris sur le plan des langues utilisées. Une directive du Conseil du Trésor de décembre 1987 exige des ministères qu'ils accroissent la compétence linguistique des titulaires des postes bilingues de la haute direction (EX). Un programme de formation linguistique a été conçu parallèlement par la Commission de la fonction publique à l'intention des cadres qui devraient hausser leur compétence du niveau intermédiaire 'B' au niveau supérieur 'C', sur une période de 10 ans se terminant en 1998. Ce programme permet aux membres de la haute direction de montrer par l'exemple leur engagement à rendre le milieu de travail propice à l'emploi des deux langues officielles. Bien entendu, cette amélioration du niveau de compétence ne pourra avoir, par ricochet, qu'un effet bénéfique sur la prestation des services dans les deux langues.

Pour augmenter les occasions qu'ont les employés d'utiliser la langue officielle de leur choix, les institutions fédérales doivent veiller à mettre en place une infrastructure de base adéquate. À cette fin, elles doivent rendre disponibles dans les deux langues officielles, dans la région de la Capitale nationale et dans les régions désignées, les services personnels et centraux ou «services internes» ainsi que les instruments de travail d'usage courant et généralisé.

Le fait que la proportion des employés qui fournissent des services internes et satisfont aux exigences linguistiques de leurs postes soit passée de 65 % en 1978 à 82 % en 1989 (tableau 8) est un indice de l'amélioration de ces services, comme l'est l'accroissement des niveaux requis par ces postes (tableau 9). De plus, dans la plupart des institutions, la documentation de base est normalement disponible dans les deux langues officielles.

Un autre facteur pouvant grandement influer sur le choix de la langue de travail est la possibilité pour les employés de se faire superviser dans la langue officielle de leur choix. Les politiques du Conseil du Trésor en matière de langues officielles reconnaissent depuis longtemps l'importance des superviseurs dans le choix de la langue de travail. De son côté, la nouvelle Loi prévoit que les institutions fédérales doivent s'assurer que les superviseurs puissent communiquer dans les deux langues officielles là où il est indiqué de le faire pour que le milieu de travail soit propice à l'emploi des deux langues. En 1978, 64 % des superviseurs satisfaisaient aux exigences linguistiques de leurs postes bilingues (tableau 10), mais un assez grand nombre (32 %) étaient exemptés de satisfaire à ces exigences. Il est évident que cela a pu avoir un effet direct sur la possibilité de leurs employés de se servir de leur première langue officielle. La proportion des superviseurs satisfaisant aux exigences de leurs postes bilingues a augmenté pour atteindre 78 % en 1989, alors que la proportion de ceux qui sont exemptés a été ramenée à 16 %. De plus, la compétence en langue seconde requise des superviseurs a évolué depuis 1978: ainsi 21 % des postes de supervision bilingues demandaient alors une capacité au niveau élémentaire 'A'; en 1989, cette proportion n'est plus que de 4 % (tableau 11). La grande majorité de ces postes exigent désormais une compétence linguistique au niveau intermédiaire 'B' (79 % en 1989, par rapport à 66 % en 1978).

Dans les sociétés d'État, la situation est plus problématique. L'anglais a souvent été la langue de travail, même dans les régions bilingues. Comme le démarrage a été plus lent dans ce domaine que dans celui du service au public, le volet de la langue de travail exige dans certains cas davantage de diligence et de nouvelles initiatives. Pour appuyer les efforts des sociétés, le Conseil du Trésor leur offrira, à partir de 1988-1989 et pour les deux exercices suivants, une aide financière pour certains projets précis dans ce domaine, ainsi que l'y autorise la Loi.

La tâche d'assurer vraiment aux fonctionnaires fédéraux la possibilité de travailler dans la langue officielle de leur choix reste une des plus complexes du renouveau. On sait que l'allure du progrès, du point de vue des employés, dépend de plusieurs facteurs, y compris l'emplacement géographique de leur unité de travail, la répartition dans cette unité des membres des deux langues officielles, la nature du travail, les réseaux et les besoins de communications externes de l'unité, ainsi que la direction et la supervision. Bien que dans la Loi de 1988 les dispositions en matière de langue de travail se fondent sur l'expérience et les politiques existantes, celle-ci introduit une notion nouvelle, celle de la création de milieux de travail propices à l'usage des deux langues officielles de façon que les employés puissent utiliser l'une ou l'autre langue. L'expérience dans ce domaine ne peut donc pas, à elle seule, indiquer le chemin à suivre, et le Secrétariat du Conseil du Trésor fera étudier cette notion. L'étude portera sur des ministères choisis dans la région de la Capitale nationale et devrait mettre davantage en lumière les facteurs nécessaires à la création d'un milieu de travail propice à l'emploi des deux langues, ainsi que les facteurs dont l'effet pourrait être contraire. Les résultats de cette étude devraient accroître les connaissances déjà acquises et, dans ce contexte, contribuer à la mise au point de politiques, de directives et, le cas échéant, de règlements.

La participation

La participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise dans les institutions fédérales est le troisième volet du programme. La *Loi sur les langues officielles* de 1988 reconnaît en droit, pour la première fois, l'engagement pris par le gouvernement à l'endroit de la participation équitable dans la Résolution parlementaire de 1973.

La *Loi sur les langues officielles* oblige les institutions fédérales à veiller à ce que les Canadiens d'expression française et d'expression anglaise aient des chances égales d'emploi et d'avancement, sans distinction d'origine ethnique ni égard à la première langue apprise. Toutes les nominations doivent être faites conformément au principe du mérite, depuis longtemps enchâssé, pour la fonction publique, dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique**.

Si les membres des deux groupes linguistiques ont des possibilités égales d'accès au processus de recrutement, la composition de la fonction publique tendra naturellement à refléter la présence des deux collectivités de langue officielle au Canada. En fait, d'une façon générale c'est déjà le cas depuis de nombreuses années pour les parties de la fonction publique pour lesquelles le Conseil du Trésor est l'employeur. Au mois de mars 1989, quelque 72 % des employés de la fonction publique avaient pour première langue officielle l'anglais et 28 % le français (tableau 12).

De plus, ainsi qu'on l'a déjà noté, la *Loi sur les langues officielles* reconnait que la participation peut varier d'une institution à l'autre, selon des facteurs tels que l'emplacement, le mandat et la clientèle.

Étant donné que le recrutement s'effectue très largement sur une base locale ou régionale, l'emplacement constitue un facteur très important. Ainsi, dans les ministères situés essentiellement dans la région de la Capitale nationale, où le tiers de la population locale est de langue française, la proportion des employés francophones est souvent plus forte que la moyenne de la fonction publique; par contre, la proportion des anglophones peut être plus élevée dans les ministères situés dans les régions du pays majoritairement anglophones.

L'influence du mandat et de la clientèle est des plus évidentes dans des ministères comme le Secrétariat d'État, qui regroupe les traducteurs dont le taux de participation est tributaire de la demande de services en français.

Bien que dans la plupart des régions les taux de participation dans les ministères fédéraux tendent à refléter la population locale, il existe encore des déséquilibres évidents, comme au Québec où les anglophones constituent quelque 13% de la population mais seulement 6 % des fonctionnaires (tableau 13). Dans ce dernier cas, un comité composé de représentants des ministères visés et des groupes de langue officielle minoritaire au Québec a été mis sur pied pour étudier cette situation. Ce comité a recommandé un certain nombre de mesures visant à augmenter la participation anglophone dans le recrutement de la fonction publique au Québec, notamment dans les catégories de soutien. Ces mesures comprennent une intensification des contacts avec les représentants de la communauté anglophone et un suivi destiné à assurer la participation équitable des deux groupes de langue officielle lors du processus de recrutement. Le Conseil du Trésor continue de suivre auprès des institutions fédérales les initiatives prises dans ce dossier.

Le tableau 14 montre les taux de participation par catégorie professionnelle. Il faut, lors de l'examen de ces données, garder à l'esprit les considérations déjà mentionnées: l'emplacement, le mandat et la clientèle. Par exemple, les commis et les secrétaires dans la région de la Capitale nationale, proviennent d'un milieu où environ 35 % de la population est de langue française. En outre, selon les données sur la population active, la proportion des francophones ayant les compétences requises dans cette catégorie est supérieure à celle de la population régionale. De plus, 37 % de tous les commis et secrétaires de la fonction publique travaillent dans la région de la Capitale nationale. Cette combinaison de facteurs est suffisante pour expliquer que la participation «équitable» n'épouse pas le profil des statistiques démographiques nationales, où les francophones représentent environ le quart de la population du Canada.

* Il faut noter que la connaissance du français ou de l'anglais, ou des deux langues, selon les exigences du poste, constitue une partie intégrante du mérite aux termes de *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Les déséquilibres font l'objet d'études de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères visés. En particulier, le Secrétariat a examiné les niveaux de participation dans la catégorie scientifique et professionnelle où la proportion de francophones dans certains groupes semblait faible. En examinant la situation il y a quelques années, le Secrétariat a trouvé que la participation francophone et anglophone était plus ou moins conforme aux facteurs démographiques dans les «groupes professionnels». Par ailleurs, parmi les 14 «groupes scientifiques», il n'y en avait que 4 où la participation s'écartait un peu de celle des secteurs correspondants de la main-d'oeuvre spécialisée. On a donc mis en place une stratégie pour s'assurer que des candidats compétents des deux groupes linguistiques aient accès au processus de recrutement. Le Secrétariat a passé en revue cette stratégie et a trouvé qu'elle avait produit les résultats escomptés. Il continue d'examiner les données les plus récentes pour déterminer les tendances actuelles.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a également procédé à l'analyse de la catégorie de la gestion. Le taux de participation des francophones, quoique en progression au cours des ans, demeure relativement faible depuis la restructuration de cette catégorie au début des années quatre-vingt, dont la taille est alors passée d'environ 1 300 à quelque 4 000 personnes. Or, plus du quart des cadres transférés dans la catégorie étaient des gestionnaires dans les domaines des sciences et du génie, domaines dans lesquels la participation des francophones dans la main-d'oeuvre spécialisée au niveau du Canada était particulièrement faible.

En résumé, la participation équitable ne signifie pas que les proportions de francophones et d'anglophones ne peuvent pas varier assez considérablement selon l'importance relative d'un certain nombre de facteurs qui influent sur la participation au sein de chaque groupe professionnel. Il ne faut pas non plus confondre la participation équitable avec le contingentement des postes: la proportion des nominations varie en raison du mérite individuel, de la composition des secteurs appropriés de la main-d'oeuvre spécialisée à partir desquels les candidats sont recrutés, ainsi que des facteurs régionaux.

Quant aux sociétés d'État, selon les données qu'elles ont fournies, environ 60 % de leurs employés sont déclarés comme anglophones et 24 % comme francophones. Dans 16 % des cas, la première langue officielle n'est pas encore établie; toutefois, on s'applique activement à améliorer les systèmes de rapports.

Il est évident que les institutions fédérales ont parcouru beaucoup de chemin. Les niveaux de participation des Canadiens d'expression française et anglaise montrent maintenant que les deux collectivités de langue officielle participent à titre d'employés aux programmes et aux activités du gouvernement fédéral. Le défi est évidemment d'éliminer toutes les barrières systémiques à la participation équitable qui pourraient subsister et de s'assurer qu'il n'existe pas de discrimination. L'accès équitable aux processus de recrutement et de promotion sera ainsi maintenu pour les deux collectivités de langues officielles.

Ce bilan général de la situation actuelle des programmes serait incomplet sans une description succincte du cadre de gestion dans lequel les institutions fédérales sont appelées à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de langues officielles.

La gestion des programmes

Il est important, pour bien comprendre le régime actuel de gestion, de le replacer ici encore dans le cadre plus large de son évolution historique, qui a comporté, schématiquement, trois phases principales.

Il faut d'abord remonter à la Résolution parlementaire de 1973, dont un corollaire a été la création de l'organisation administrative en

matière de langues officielles qui, depuis lors, a guidé la mise en oeuvre du programme. Dans le contexte de l'époque on cherchait à réaliser des progrès substantiels dans les délais les plus brefs. Pour y parvenir, le gouvernement a adopté des mesures dans l'ensemble uniformes et standardisées, et confié aux organismes centraux (notamment à la Commission de la fonction publique et au Conseil du Trésor) la tâche de formuler les politiques et procédures nécessaires et de les mettre en oeuvre dans la fonction publique fédérale. Le concept de poste a été retenu pour asseoir le système administratif de la fonction publique, ce qui a entraîné l'adoption de diverses politiques en matière d'exigences linguistiques des postes, de processus de dotation et de formation linguistique, pour n'en mentionner que certaines.

Les fondements de l'administration du programme ainsi établis, des changements majeurs ont pu être introduits en 1977, tant au niveau des politiques qu'à celui de la gestion. Cette réforme visait à renforcer l'engagement des institutions fédérales en introduisant un partage plus équilibré du pouvoir décisionnel entre les organismes centraux et les ministères. On a assisté ainsi à l'élargissement des responsabilités et des pouvoirs des sous-ministres et des chefs d'organismes dans la détermination des besoins linguistiques de leur organisation. En contrepartie, il leur fallait désormais soumettre au Conseil du Trésor un plan annuel de mise en oeuvre, rendu public. On a adopté en même temps des méthodes d'évaluation et de contrôle tant pour les ministères que pour les autres organismes de l'administration publique fédérale. En ce qui concerne les sociétés d'État, un système de planification semblable a été mis en place, compte tenu cependant de la nature de leurs liens avec le gouvernement et des systèmes administratifs propres à chacune d'entre elles.

Enfin, l'introduction par le gouvernement en 1986 d'une politique générale d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels – ou APRM – a donné l'occasion de mettre à jour le régime d'imputabilité des institutions dans le domaine des langues officielles. En effet, l'APRM vise deux objectifs principaux:

- accorder aux ministres et aux gestionnaires supérieurs les pouvoirs et la marge de manoeuvre qui leur est nécessaire pour s'adapter aux changements et gérer efficacement avec des ressources limitées;
- accroître les responsabilités des ministres et des gestionnaires supérieurs à l'égard des résultats obtenus dans l'exécution de leurs programmes et la mise en oeuvre des politiques du Conseil du Trésor.

Dans ce cadre général de l'APRM, la signature d'ententes bilatérales, appelées protocoles d'entente en matière de langues officielles, entre le Conseil du Trésor et les ministères, constitue le pivot de cette nouvelle étape dans la gestion du programme.

Concrètement, chaque ministère ou organisme doit rédiger un projet de protocole qui fait suite à un processus de consultation interne approfondie. Le protocole proposé est alors soumis au Secrétariat du Conseil du Trésor. Il contient des renseignements sur les systèmes de planification interne, de surveillance, de vérification, d'évaluation et de rapport. L'institution doit également décrire sa situation présente à la lumière de ses obligations en vertu de la *Loi sur les langues officielles* et des politiques du gouvernement. Sur la base de cet énoncé de ses forces et faiblesses, l'institution fait état des résultats à atteindre au cours des trois années de l'entente. Le plan d'action qui l'accompagne fournit un cadre de responsabilité et précise les échéances, les indicateurs de rendement pertinents et la responsabilité de faire rapport chaque année.

Outre qu'il permet de définir un cadre d'imputabilité, le protocole est l'occasion pour une institution de demander une délégation accrue de pouvoirs relativement aux politiques et procédures administratives.

À la fin de l'exercice 1988-1989, les travaux préparatoires à l'établissement pour les sociétés d'État d'un système semblable mais adapté à leur nature étaient déjà bien avancés, et on prévoyait l'adoption d'un nouveau régime pour le début de l'exercice 1989-1990.

Partie III

Les activités du Conseil du Trésor

LO
OL

Cette partie présente un compte rendu des activités du Conseil du Trésor et de son Secrétariat au cours de l'exercice 1988-1989, selon les différentes attributions que lui confère la Loi. Durant cet exercice, la Direction des langues officielles du Secrétariat a disposé de 64 années-personnes et d'un budget de 5,2 millions de dollars pour aider le Conseil à remplir son rôle.

Règlements, principes d'application et directives

Réglementation

Une des premières tâches importantes du Conseil du Trésor en vertu de la nouvelle Loi sera de recommander au gouverneur en conseil des règlements d'application de la Loi. Compte tenu des exigences du processus de réglementation, il est prévu que l'avant-projet du premier règlement soit déposé à la Chambre des communes d'ici à la fin de 1989. Ce règlement devrait viser plusieurs éléments-clés se rapportant à la définition des devoirs des institutions fédérales relativement à la prestation des services dans les deux langues officielles – notamment les notions de demande importante et de vocation de bureau – ainsi qu'à l'égard des services offerts aux voyageurs par certains concessionnaires.

La période de transition

Le secrétaire du Conseil du Trésor a informé les institutions fédérales des mesures à prendre en ce qui concerne la mise en oeuvre de la Loi en attendant l'adoption de la réglementation pertinente et, le cas échéant, de nouvelles directives destinées à la compléter. L'absence, dans certains domaines, de détails spécifiques dans la Loi ne doit pas empêcher les institutions de porter une attention toute particulière à celles de leurs obligations qui touchent à la prestation de services au public et à la langue de travail, au besoin en se fondant sur les politiques existantes et en consultant le Secrétariat.

Par ailleurs, les directives pour la préparation des protocoles d'entente comprennent une liste des principales obligations en matière de langues officielles durant la période de transition.

La nouvelle politique de formation linguistique

La formation constitue un des outils dont les ministères et organismes disposent pour leur permettre de respecter leurs obligations en matière de langues officielles. Même si, au plan strict de l'efficacité, la meilleure façon pour ce faire serait de ne pourvoir les postes qu'avec du personnel possédant immédiatement les compétences linguistiques requises, la démarche canadienne consiste à offrir, dans bien des cas, aux unilingues l'occasion d'apprendre leur seconde langue officielle en cours d'emploi dans la fonction publique.

D'abord mise en place comme mesure temporaire, la formation linguistique demeure un des éléments importants de l'approche du gouvernement. La politique révisée sur la formation linguistique, émise en novembre 1988, apporte des précisions quant à la mise en oeuvre du programme.

Si l'accès à la formation linguistique se veut toujours généreux, il n'en demeure pas moins que l'apprentissage sera plus rigoureux. On place ainsi plus de responsabilités sur les épaules des ministères et sur celles des personnes qui bénéficieront de la formation linguistique aux frais de l'État. Celles-ci

devront faire l'effort, avec l'aide de leur organisation, de maintenir les connaissances acquises.

Tous les fonctionnaires fédéraux peuvent avoir accès à la formation linguistique aux frais de l'État dans la mesure où ils remplissent certaines conditions. Le recours à la formation est utilisé afin de répondre à des besoins institutionnels ou encore à des fins de carrière. Le premier motif constitue toutefois la plus grande priorité.

Les langues officielles et la technologie de l'information

La nouvelle *Loi sur les langues officielles* comporte, au chapitre de la langue de travail, une disposition particulière au sujet des obligations que les institutions fédérales devront respecter à compter du 1er janvier 1991, à l'égard des utilisateurs des nouveaux systèmes informatiques, d'usage courant et généralisé dans les régions désignées du pays.

Il est important que les institutions et l'industrie se préparent sans attendre à faire face à cette échéance. C'est la raison pour laquelle le Conseil du Trésor a publié en décembre 1988 une circulaire sur le sujet, qui reprend en termes de politique les diverses exigences opérationnelles prévues par la Loi. Elle inclut en outre une grille d'objectifs progressifs pour guider les institutions dans l'installation de systèmes informatiques bilingues. La mise en oeuvre de cette politique sera appuyée par diverses initiatives des ministères des Communications, des Approvisionnements et Services et du Secrétariat d'État. Le Conseil du Trésor, après consultation du secteur privé et des ministères et organismes, examinera la situation en 1990, pour évaluer l'incidence de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* sur la technologie de l'information, ainsi que les progrès réalisés par les ministères dans la mise en oeuvre de la politique.

Surveillance et vérification

La *Loi sur les langues officielles* donne au Conseil du Trésor le pouvoir de surveiller et de vérifier l'observation par les institutions fédérales des principes, instructions et règlements en matière de langues officielles.

Comme il en est fait mention plus haut, les protocoles d'entente constituent le principal moyen par lequel le Conseil du Trésor s'acquitte de ses responsabilités dans ce domaine. En outre, la vérification et les mécanismes de planification et de contrôle en place au chapitre de la formation linguistique, de la traduction et de la prime au bilinguisme demeurent importants pour veiller à la mise en oeuvre efficace du programme au sein des ministères et organismes.

Ces responsabilités, et les nombreux échanges avec les institutions fédérales qu'elles supposent, donnent l'occasion au Conseil du Trésor et à son Secrétariat de jouer auprès de celles-ci un rôle de conseiller autant que de contrôleur.

Voici une récapitulation des activités du Conseil du Trésor en la matière au cours de l'exercice 1988-1989.

Les protocoles d'entente de 1988-1989

Au cours de l'exercice 1988-1989, le Conseil du Trésor a envoyé à tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral une lettre d'appel dont l'objet était de mettre en marche le processus de négociation des protocoles d'entente en matière de langues officielles et d'obtenir toutes leurs propositions avant le 15 mars 1991. Grâce au rapport annuel de gestion et à l'examen triennal qui y sont prévus, ces protocoles constitueront un des principaux moyens pour établir l'imputabilité des institutions fédérales.

Des négociations ont été engagées avec plusieurs ministères et organismes*. Au cours de l'exercice, des protocoles d'entente ont été signés avec Revenu Canada (Douanes et Accise), Emploi et Immigration Canada, Consommateurs et Sociétés Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Les vérifications et suivis

Au cours de l'exercice 1988-1989, le Secrétariat du Conseil du Trésor a réalisé des études sur les mécanismes ministériels de contrôle en matière de langues officielles, ou pour effectuer des suivis à ces contrôles et à des vérifications précédemment entreprises sur l'obligation de rendre compte des gestionnaires dans la mise en oeuvre des programmes. C'est ainsi que 10 études ont été réalisées au cours de la dernière année, ainsi que 9 suivis, afin de vérifier la mise en oeuvre des recommandations formulées dans autant de ministères différents. D'après ces études et suivis, il semblerait que les ministères et organismes sont maintenant plus conscients de l'importance de bien vérifier leur gestion du programme des langues officielles, mais que, dans certains cas, la structure et les compétences nécessaires pour assurer un contrôle adéquat dans le domaine des langues officielles sont encore faibles.

Le Secrétariat a entrepris quatre vérifications majeures ayant trait à la prestation des services au public:

- les services d'inspection (Agriculture, Consommateurs et Sociétés, Pêches et Océans, Santé et Bien-être);
- la disponibilité des services dans les deux langues officielles dans les bureaux inscrits au Répertoire du Conseil du Trésor (enquête effectuée par sondage téléphonique);
- la vérification de l'offre active (en personne), notamment de l'affichage du nouveau symbole des langues officielles, à Toronto, Winnipeg, Montréal et Moncton;
- la Garde côtière – région Laurentides (Québec) et région centrale (Ontario et Manitoba).

En outre, le Secrétariat a participé, dans le cadre d'un projet pilote, à une vérification des langues officielles menée conjointement avec le groupe de la vérification interne du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Enfin, le Secrétariat a dressé un sommaire des principales constatations et recommandations relatives aux vérifications et aux études des contrôles mis en place, depuis 1985, dans les ministères et organismes. Ce sommaire a été distribué à tous les administrateurs généraux des ministères et organismes pour mieux les aider à évaluer la situation au sein de leur organisme et à élaborer leur projet de protocole d'entente en matière de langues officielles.

Les programmes auxiliaires

La formation linguistique

Comme l'indique le tableau 15, les employés de l'ensemble des ministères et organismes ont reçu en 1988-1989 quelque 1,5 million d'heures de formation linguistique.

Au début de la mise en oeuvre de la formation linguistique, la Commission de la fonction publique en était le pourvoyeur exclusif. Graduellement, les ministères ont reçu

* Ce sont: le ministère des Communications; Environnement Canada; l'Office national de l'énergie; Privatisation et affaires réglementaires; Santé et Bien-être social Canada; le Bureau du contrôleur général; la Commission de la fonction publique; Statistique Canada; et le Secrétariat des conférences intergouvernementales.

l'autorisation de se tourner également vers le secteur privé. La Commission demeure cependant le principal fournisseur de formation des ministères.

Il existe maintenant un régime de concurrence partielle entre la Commission de la fonction publique et le secteur privé. Afin d'assurer la qualité de la formation linguistique offerte par le secteur privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor, avec la collaboration du ministère des Approvisionnements et Services, a accrédité plus de 50 entreprises pour donner des cours de langue seconde aux fonctionnaires.

La traduction

Dans le contexte du bilinguisme institutionnel, la traduction apporte un appui indispensable à la mise en oeuvre des grands volets du programme que sont le service au public et la langue de travail. Ce service est assuré dans la fonction publique par le Bureau de la traduction rattaché au Secrétariat d'État. On trouvera d'ailleurs dans les divers rapports de cette institution de plus amples données sur la production du Bureau, non seulement dans les deux langues officielles, mais aussi en langues étrangères.

Comme l'indique le tableau 16, quelque 223 millions de mots ont été traduits en langues officielles en 1988-1989 pour le compte des ministères et organismes. En raison de l'importance croissante de cette activité, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en place, depuis 1985-1986, un système de planification et de contrôle de la demande de traduction: ce système permet de suivre l'évolution de la demande pour chaque «enveloppe» établie au début de l'exercice financier pour les ministères et organismes. L'enveloppe totale de 235 millions de mots prévue pour 1989-1990 tient compte de l'accroissement possible de la demande, dans certains cas, à la suite de l'adoption de la nouvelle *Loi sur les langues officielles*.

Prime au bilinguisme

Conformément aux conventions collectives, une prime annuelle de 800 $ est versée, règle générale, aux titulaires des postes bilingues de la fonction publique (mais non aux membres du groupe de la haute direction). Il s'agit uniquement, bien entendu, des titulaires qui satisfont aux exigences linguistiques de leur poste. Ainsi, au 31 mars 1989, 54 706 employés de la fonction publique bénéficiaient de la prime.

Il est important de s'assurer que son versement est effectué seulement aux employés admissibles, ce que l'on fait à divers intervalles. Le cycle actuel de confirmation s'effectue par des tests d'évaluation de la langue seconde. Au 31 mars 1988, 86,6 % des 11 162 employés testés avaient été confirmés; pour l'exercice se terminant le 31 mars 1989, le taux de réussite pour les 12 236 employés testés a été de 89,4 %.

Coûts du programme

Le tableau 17 présente le coût total des dépenses du programme pour l'ensemble des institutions fédérales, y compris les sociétés d'État, soit 293,8 millions de dollars (prévisions révisées). Il convient de noter que ce chiffre représente environ 0,3 % des dépenses totales du gouvernement.

Les ministres du Conseil du Trésor ont approuvé aux termes de la Loi un programme d'un montant total de 18 millions de dollars destiné à faciliter l'adoption par les sociétés d'État de nouvelles initiatives et l'intensification d'activités déjà en cours dans le domaine de la langue de travail. Ce programme permettra aux sociétés de recevoir une contribution pouvant atteindre jusqu'à 50 % du coût des projets approuvés et aura une durée maximale de quatre ans à compter du 15 septembre 1988.

Évaluation

L'évaluation a pour objet d'établir si les politiques et les programmes entraînent les résultats voulus et de permettre ainsi une réorientation et des mises au point, s'il y a lieu. Dans le domaine des langues officielles, les principales activités d'évaluation du Conseil du Trésor au cours de l'exercice 1989-1990 ont été, outre les travaux préliminaires à l'élaboration de différentes options concernant la réglementation à venir, l'étude des milieux de travail propices à l'usage des deux langues officielles, ainsi que l'étude des questions linguistiques dans le secteur scientifique et professionnel avec l'aide d'un comité consultatif.

La question de la langue de travail est fort complexe et, pour faire la lumière à ce sujet, le Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris une étude sur les facteurs qui facilitent ou entravent la création et le maintien de milieux propices à l'emploi du français et de l'anglais. Avec l'aide d'experts-conseils externes, des instruments de mesure pour faciliter l'analyse et la compréhension des facteurs qui influent sur le choix de la langue de travail sont en cours d'élaboration. Dans une première étape, l'étude cherche à déterminer les caractéristiques des milieux propices à l'utilisation de l'une ou l'autre des langues officielles sur lesquelles pourraient se fonder les initiatives à venir dans ce domaine.

Dans le domaine scientifique, un comité consultatif regroupant des organismes à vocation scientifique a entrepris l'étude de la participation des francophones et des anglophones au sein des groupes d'emplois scientifiques, sur la base des données du recensement de 1986 sur la population active spécialisée. Le comité a aussi pour mandat d'examiner l'emploi du français et de l'anglais comme langues de la science au sein du gouvernement fédéral.

Information

La *Loi sur les langues officielles* confie au Conseil du Trésor le mandat d'informer le public et le personnel des institutions fédérales sur les langues officielles concernant le service au public, la langue de travail et la participation.

Information du public

Rencontres

En 1988-1989, le Secrétariat du Conseil du Trésor a rencontré les représentants provinciaux des communautés de langues officielles minoritaires au Yukon, en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Québec, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse pour préparer les consultations nécessaires auprès des minorités francophones et anglophones sur les règlements. Des réunions du même genre étaient prévues dans les autres provinces pour le début de l'exercice 1989-1990.

Le Secrétariat a en outre établi un réseau de contacts auprès d'un grand nombre d'associations et d'organismes extérieurs à la fonction publique fédérale, aux niveaux fédéral, provincial et régional, et d'un océan à l'autre. Il a aussi facilité la création et le maintien de liens entre les minorités de langue officielle et les gestionnaires régionaux.

Symbole

En général, la population est portée à demander des services dans la langue de son choix seulement s'ils sont offerts dans les deux langues et s'ils sont d'aussi bonne qualité dans la langue minoritaire que dans la langue majoritaire de la région. Il faut donc annoncer et «rendre visibles» les points de service bilingues de façon à orienter les minorités vers les services dans leur langue. En somme, il s'agit d'offrir ces services de façon *active*.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé, en décembre 1987, un symbole sur les langues officielles pour uniformiser la signalisation des services dans les deux langues officielles et pour faire connaître les bureaux du gouvernement fédéral où les services sont offerts dans les deux langues officielles. En vertu de cette politique, les ministères et organismes doivent afficher ce nouveau symbole aux bureaux et autres points servant le public dans les deux langues officielles en appliquant les principes de mise en oeuvre publiés en même temps. Ce symbole est devenu l'un des nouveaux éléments-clés de l'offre active de services stipulés dans la *Loi sur les langues officielles* de 1988.

Pour appuyer le lancement du symbole et pour le faire connaître, surtout auprès du public minoritaire de langue officielle, le Secrétariat du Conseil du Trésor a produit un vidéoclip de 30 secondes qui a été utilisé comme message d'intérêt public à la télévision. De plus, une campagne d'information a eu lieu dans la presse minoritaire à travers tout le pays. Enfin, une affiche a été conçue pour expliquer le symbole dans les bureaux où il est exposé; elle a été distribuée aux ministères et organismes visés ainsi qu'aux associations nationales et provinciales représentant les minorités de langue officielle au Canada pour permettre au public d'identifier facilement les bureaux fédéraux qui offrent des services bilingues.

Répertoire des bureaux

En vue d'encourager le public à demander des services dans la langue officielle de son choix, le Secrétariat a produit une troisième édition du répertoire des bureaux des ministères et organismes fédéraux qui offrent leurs services au public dans les deux langues officielles. Le Secrétariat a également diffusé ce répertoire auprès des associations de langue officielle minoritaire et il a lancé, en juin 1988, une campagne d'information dans la presse minoritaire invitant le public à se le procurer.

Les événements populaires d'envergure nationale et internationale

Le cinquième rapport du Comité parlementaire permanent des langues officielles recommandait au gouvernement d'adopter une politique pour faire en sorte que les événements populaires d'envergure nationale et internationale financés à même des contributions fédérales reflètent, dans tous leurs aspects, la dualité linguistique du Canada.

Dans sa réponse au cinquième rapport, le gouvernement a fait savoir qu'il se proposait de prendre une série de mesures pour garantir la prestation de services bilingues au public lors de ces événements. Pour donner effet à cet engagement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a communiqué avec les administrateurs généraux des institutions fédérales d'abord pour leur rappeler les politiques existantes, ensuite pour leur recommander d'assujettir, si ce n'était déjà fait, les contributions à ces événements au respect des exigences de la dualité linguistique du Canada, et de veiller à la mise en place de systèmes de contrôle appropriés.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a en outre commencé, au cours de l'exercice 1988-1989, la rédaction d'une brochure sur les aspects particuliers des événements nationaux intéressant le service au public à l'intention des organisateurs de tels événements. Intitulée ***Invitation***, elle sera diffusée auprès des ministères, organismes et sociétés d'État qui s'intéressent à de tels événements et sera mise à la disposition de tous les organisateurs d'événements populaires d'envergure nationale et internationale au pays qui reçoivent un appui du gouvernement fédéral.

Information des employés

Une brochure au sujet de la nouvelle Loi

Le gouvernement reconnaît le rôle essentiel des employés dans la mise en oeuvre du renouveau linguistique. Il est donc important de bien les informer et de leur fournir des points de repère sur la nouvelle Loi. À cette fin, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié une brochure intitulée *La nouvelle Loi sur les langues officielles et vous*, et l'a distribuée au début de l'année 1989 à tous les employés de la fonction publique fédérale. Cette publication traite notamment des répercussions de la Loi sur les employés et aborde les principales questions susceptibles de les intéresser, soit leurs droits et leurs obligations ainsi que les responsabilités des principaux organismes.

Un guide sur la présidence des réunions

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a distribué un guide intitulé *La présidence des réunions – comment tenir vos réunions avec succès dans les deux langues officielles*. Cette brochure propose des éléments susceptibles de favoriser, dans les régions désignées, la tenue de réunions dans les deux langues, notamment lorsque certains des participants sont unilingues.

Trousse sur l'offre active

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a produit une trousse traitant de l'offre active de services dans les deux langues officielles. Cette trousse comprend notamment un vidéo, en versions française et anglaise, d'une durée de 24 minutes, intitulé *«Bonjour...Good Morning»*. Le vidéo vise à sensibiliser le personnel à l'importance de son rôle auprès du public, en lui offrant des techniques utiles dans les contacts quotidiens avec la clientèle.

Le secrétaire du Conseil du Trésor a fait la promotion de ce matériel auprès de tous les sous-ministres et administrateurs généraux des institutions fédérales, en février 1989, les invitant à porter une attention toute spéciale à la formation du personnel oeuvrant dans les bureaux bilingues. Le vidéo a aussi été présenté à plusieurs gestionnaires, notamment en région.

Gestionnaires régionaux

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a tenu des réunions d'information au sujet de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* auprès des fonctionnaires fédéraux de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique et du Manitoba pour les sensibiliser au contenu de la réforme linguistique, notamment en ce qui a trait aux obligations des institutions fédérales en matière de service au public. Ces rencontres se poursuivront dans les autres régions du pays en 1989-1990.

Colloque

La promulgation de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* a soulevé de nombreuses questions quant à sa signification et à sa portée réelle dans les institutions fédérales. Pour faciliter la tâche des gestionnaires responsables de son application au sein de ces institutions, le Secrétariat du Conseil du Trésor a organisé un colloque sur le renouveau des langues officielles. Cette rencontre a donné l'occasion à quelque 250 représentants de 90 institutions fédérales d'approfondir leurs connaissances de la nouvelle loi et d'en discuter la mise en oeuvre.

Comités consultatifs

Sur une base plus permanente, les comités consultatifs, tant au niveau des ministères que des sociétés d'État, servent de véhicule à l'information et aux échanges d'idées avec les organismes centraux sur les principaux dossiers de mise en oeuvre du programme.

Conclusion

Au lendemain de la nouvelle loi

Les parties qui précèdent portent, dans une large mesure, sur l'évolution du programme avant l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* de 1988. Cette loi constitue la pierre angulaire du renouveau des politiques et des programmes de langues officielles. Elle repose sur les fondements solides que sont les droits constitutionnels, ainsi que sur l'expérience accumulée durant les 20 dernières années par les institutions fédérales. Mais elle marque aussi le début du processus de renouveau.

Ce rapport a décrit les droits du public de communiquer avec les institutions fédérales et d'être servi par elles en français ou en anglais, les droits des employés de travailler dans la langue officielle de leur choix, ainsi que l'engagement du gouvernement à donner aux Canadiens et aux Canadiennes des chances égales de travailler pour les institutions fédérales, selon les principes prévus par la Loi. Tous ces éléments solidifient l'égalité de statut du français et de l'anglais dans les institutions fédérales et contribuent à raffermir les liens qui unissent les Canadiens d'expression française et d'expression anglaise.

Le Conseil du Trésor assume pleinement les fonctions que lui confère la *Loi sur les langues officielles*. Un niveau de coopération élevé a été établi avec toutes les institutions fédérales. Cette collaboration, indispensable à la réalisation des objectifs de la Loi, sera maintenue.

Les priorités du programme établies pour les prochains mois feront tout naturellement l'objet du rapport de l'an prochain. Il va de soi que l'une d'elles est de recommander au gouverneur en conseil un règlement concernant le service au public, en particulier en ce qui touche les obligations relatives à la demande importante et à la vocation du bureau. Ce règlement permettra de compléter les dispositions correspondantes de la Loi.

Une autre priorité importante pour 1989-1990 est de poursuivre la mise en oeuvre active par les institutions fédérales des diverses dispositions de la Loi. On s'attend ainsi qu'un nombre croissant d'institutions seront liées en ce sens par le biais de protocoles d'entente. Le Conseil du Trésor portera également une attention particulière à la façon dont les institutions dans leur ensemble mettent la Loi en application, et à l'amélioration du régime d'imputabilité et des systèmes de rapports.

Les initiatives en matière de langue de travail se poursuivront, avec un accent particulier sur la recherche entreprise dans le domaine des milieux de travail propices à l'usage des deux langues officielles. Le Conseil du Trésor continuera en outre à suivre de près la mise en oeuvre des principes et des objectifs énoncés dans la Loi en matière de participation équitable.

Une année s'est écoulée depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les langues officielles*. Ce premier rapport annuel montre que ce fut pour le Conseil du Trésor une année active. Les plans sont tracés et les priorités définies pour faire de l'an prochain une période tout aussi productive et porteuse de progrès tant pour le Conseil du Trésor que pour les institutions fédérales.

Annexe
Statistiques

Notes explicatives

Généralités

En ce qui a trait aux titulaires et à leurs postes, les données statistiques utilisées dans ce rapport proviennent d'une seule source: le système d'information sur les langues officielles (SILO). Ce système contient l'information sur les institutions fédérales dont le Conseil du Trésor est l'employeur, soit les ministères et organismes assujettis à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, annexe 1, partie 1 (et n'inclut donc pas les sociétés d'État).

Selon la *Loi sur les langues officielles* de 1988, le président du Conseil du Trésor doit, chaque année, faire rapport au Parlement sur l'exécution des programmes en matière de langues officielles au sein des institutions fédérales – ce qui comprend les sociétés d'État mères et leurs filiales à cent pour cent sous le régime d'une loi fédérale. Le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore donc en ce moment un système d'information sur les langues officielles élargi en collaboration avec les sociétés d'État – système qui inclura ces dernières. Ainsi, les rapports annuels qui suivront devraient donner un compte rendu plus complet du profil linguistique de toutes les institutions fédérales.

Le système d'information sur les langues officielles (SILO)

Les ministères sont tenus de verser au SILO et de garder à jour certaines données relatives aux langues officielles. Il est important de souligner qu'au cours des années les données du SILO ont subi des modifications, en raison notamment:

- de la création et de l'abolition de ministères et d'organismes;
- du passage du statut de ministère à celui de société d'État (entre autres, la Société canadienne des postes, dont les données ne figurent pas dans les tableaux ci-après);
- du changement de source des données sur les employés – données qui proviennent des systèmes de paye/titulaires depuis avril 1987;
- de changements dans la sélection de la population intégrée au SILO;
- de la modification des tests de la Commission de la fonction publique utilisés comme mesure de la compétence en langue seconde.

En outre, certaines catégories d'employés de l'État ne figurent pas dans le SILO, entre autres: les membres en uniforme des Forces armées canadiennes, les membres de la Gendarmerie royale du Canada et les employés engagés pour une période de moins de six mois.

Notes techniques et définitions

Les données concernant les postes correspondent toujours aux *postes occupés*. Toutes les données de 1989 sont arrêtées au 31 mars.

Capacité en langue seconde: tableaux 2, 5, 7, 9 et 11

La connaissance de la seconde langue officielle est évaluée pour chacune des trois habiletés: la compréhension de l'écrit, l'expression écrite et l'interaction orale. Tous les tableaux ci-dessus se fondent sur les résultats des tests pour l'interaction orale (comprendre et parler).

Supérieur correspond au niveau C. (Ces données incluent aussi dans le tableau 2 les employés exemptés d'avoir à subir d'autres tests du fait de leur compétence très élevée.)

Intermédiaire correspond au niveau B.

Minimum correspond au niveau A.

Autre correspond essentiellement aux postes qui exigent la cote "P", ou pour lesquels il n'y a pas d'exigence en interaction orale en langue seconde. La cote "P" désigne une compétence de spécialiste ou d'expert dans une ou deux langues officielles qui ne peut s'acquérir par des cours de formation linguistique du gouvernement (ex.: la sténographie, la traduction, etc.).

Exigences linguistiques des postes: tableaux 1 et 3

Tous les postes de la fonction publique sont classifiés selon une des catégories suivantes:

Anglais-essentiel: poste dont la totalité des fonctions peuvent être remplies en anglais;

Français-essentiel: poste dont la totalité des fonctions peuvent être remplies en français;

Anglais ou français essentiel (poste réversible): poste dont la totalité des fonctions peuvent être remplies soit en anglais, soit en français;

Bilingue: poste dont la totalité ou une partie des fonctions doivent être remplies en anglais et en français.

Au tableau 3, les chiffres des postes «unilingues» correspondent au total des postes anglais-essentiel, français-essentiel et anglais ou français essentiel.

Situation linguistique des titulaires: tableaux 4, 6, 8 et 10

Ces tableaux indiquent si le titulaire d'un poste bilingue:

- *satisfait* aux exigences linguistiques de son poste;
- est *exempté* de satisfaire aux exigences linguistiques de son poste. Dans certaines circonstances définies, la politique du gouvernement permet aux employés de:
  - postuler un poste bilingue doté de façon non impérative sans devoir obligatoirement satisfaire aux exigences linguistiques du poste; c'est le cas, par exemple, des employés avec de longs états de service (sans interruption depuis 1956), des employés qu'un handicap empêche d'apprendre une seconde langue, ainsi que de ceux affectés par une réorganisation ou un transfert de responsabilités, ou mis en disponibilité.
  - demeurer dans un poste bilingue sans devoir satisfaire aux nouvelles exigences linguistiques du poste: ainsi en est-il des titulaires de postes unilingues qui sont réidentifiés bilingues, ou des titulaires de postes bilingues dont on rehausse les exigences linguistiques.
- *doit satisfaire* aux exigences linguistiques de son poste, selon les dispositions du Décret d'exclusion sur les langues officielles de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui permet à un employé de bénéficier d'un délai afin d'acquérir les connaissances requises par le biais de la formation linguistique.

Service du public dans les deux langues officielles: tableaux 6 et 7

Dans ces tableaux, il s'agit des titulaires de postes bilingues et des postes bilingues dont les fonctions comportent le service au public dans les deux langues officielles.

Services internes bilingues: tableaux 8 et 9

Dans ces tableaux, il s'agit des titulaires de postes bilingues et des postes bilingues dont les fonctions comportent les services personnels (ex.: le service de paie), et les services centraux (ex.: service de bibliothèque) dans les deux langues officielles dans les régions désignées aux fins de la langue de travail selon la *Loi sur les langues officielles*.

Surveillance bilingue:
tableaux 10 et 11

Dans ces tableaux, il s'agit des titulaires de postes bilingues et des postes bilingues dont les fonctions comportent la supervision bilingue dans les régions désignées aux fins de la langue de travail selon la *Loi sur les langues officielles*.

N.B. Puisqu'un même poste peut être identifié bilingue pour plus d'un motif (par exemple, service au public et supervision), le total des postes des tableaux 7, 9 et 11, entre autres, ne correspond pas au nombre de postes bilingues indiqué au tableau 5.

Participation:
tableaux 12, 13 et 14

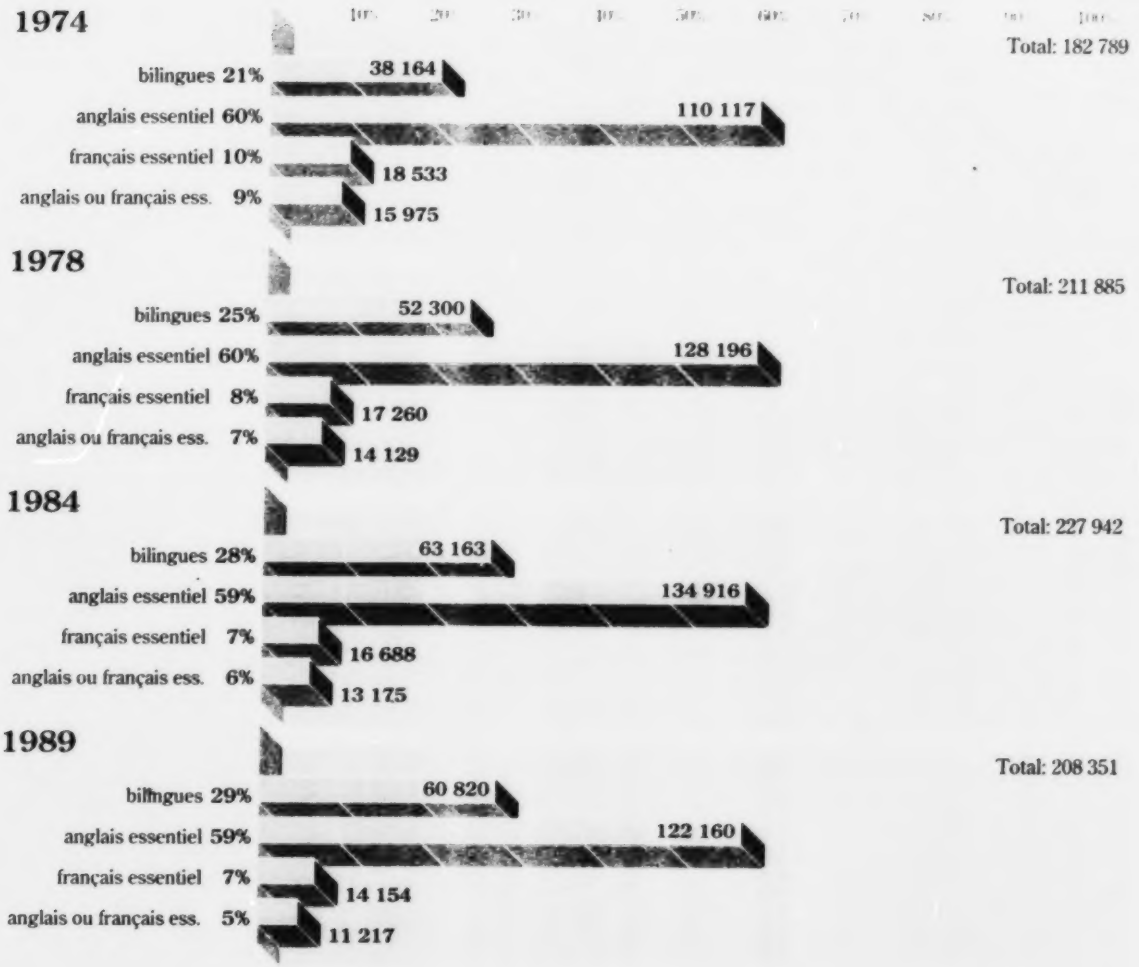
Les termes «francophones» et «anglophones» correspondent à la première langue officielle des employés. La *première langue officielle* est la langue déclarée par l'employé comme étant celle à laquelle il s'identifie le mieux (c'est-à-dire la langue officielle dans laquelle une personne est généralement plus compétente).

Coûts internes:
tableau 17

Ces coûts incluent l'interprétation et la traduction des documents parlementaires et gouvernementaux, la formation linguistique des fonctionnaires et des militaires, la prime au bilinguisme et l'administration des politiques et programmes par les organismes centraux, ministères, organismes, sociétés d'État et Forces armées.

Tableau 1.

Exigences linguistiques des postes dans la fonction publique

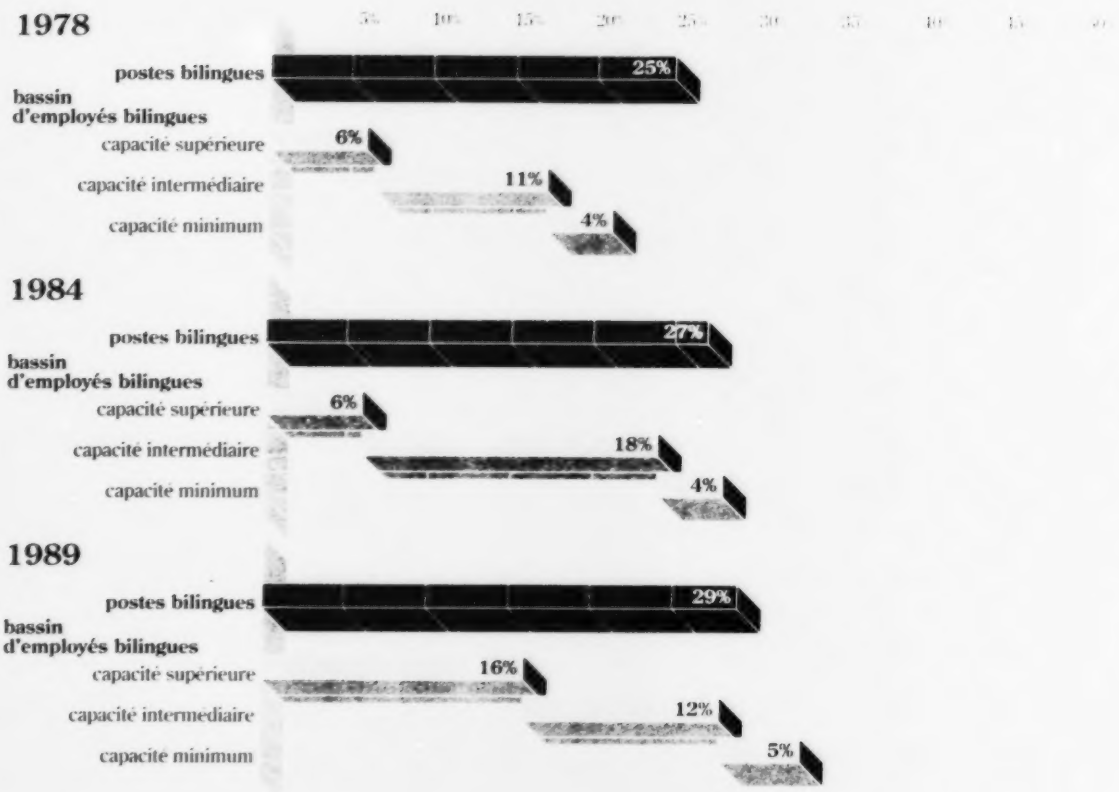


données du SILO

LO
OL

Tableau 2.

Postes bilingues et bassin d'employés bilingues

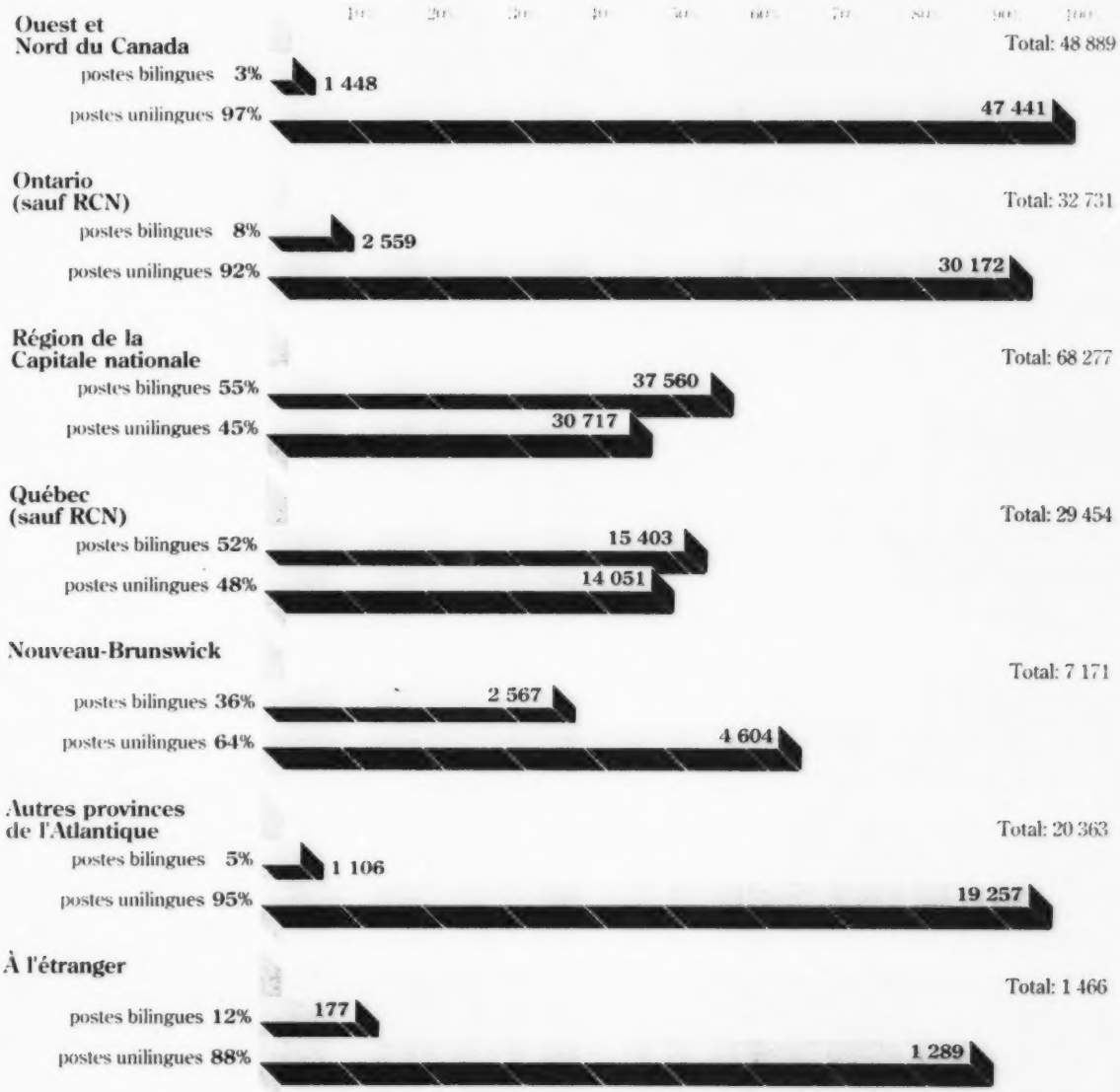


données du SILO

LO
OL

Tableau 3.

Exigences linguistiques des postes, par région au 31 mars 1989



données du SILO

Tableau 4.

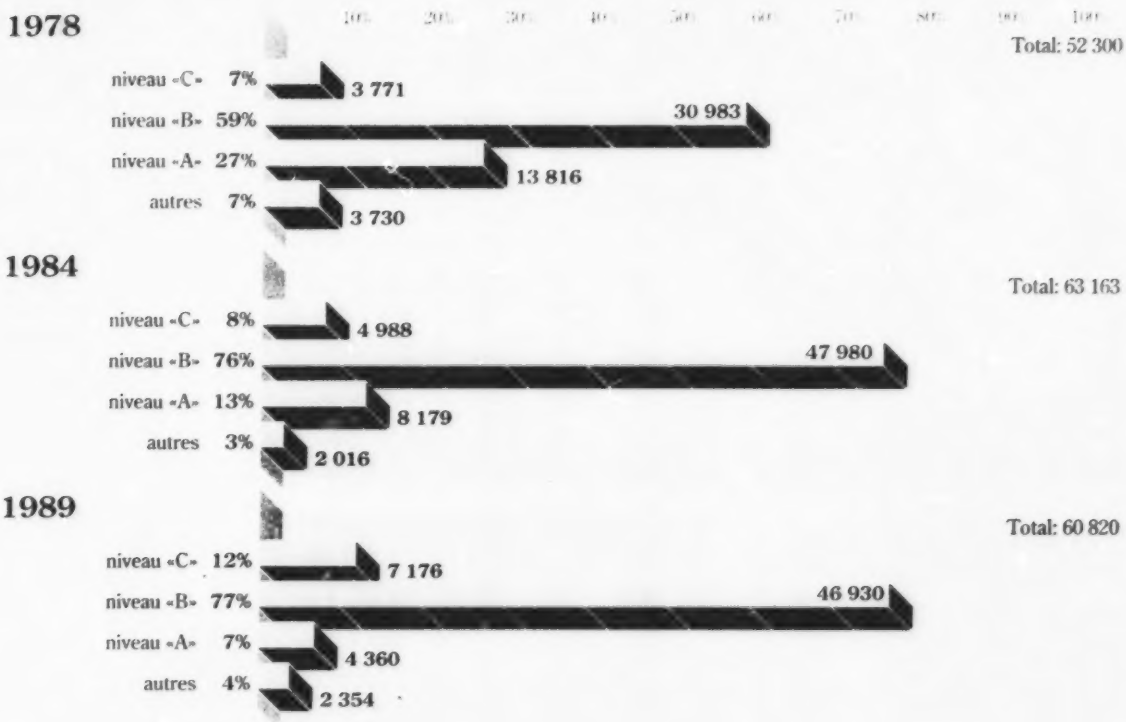
Postes bilingues,
situation linguistique des titulaires

données du SILO

Tableau 5.

Postes bilingues,

niveaux requis en langue seconde

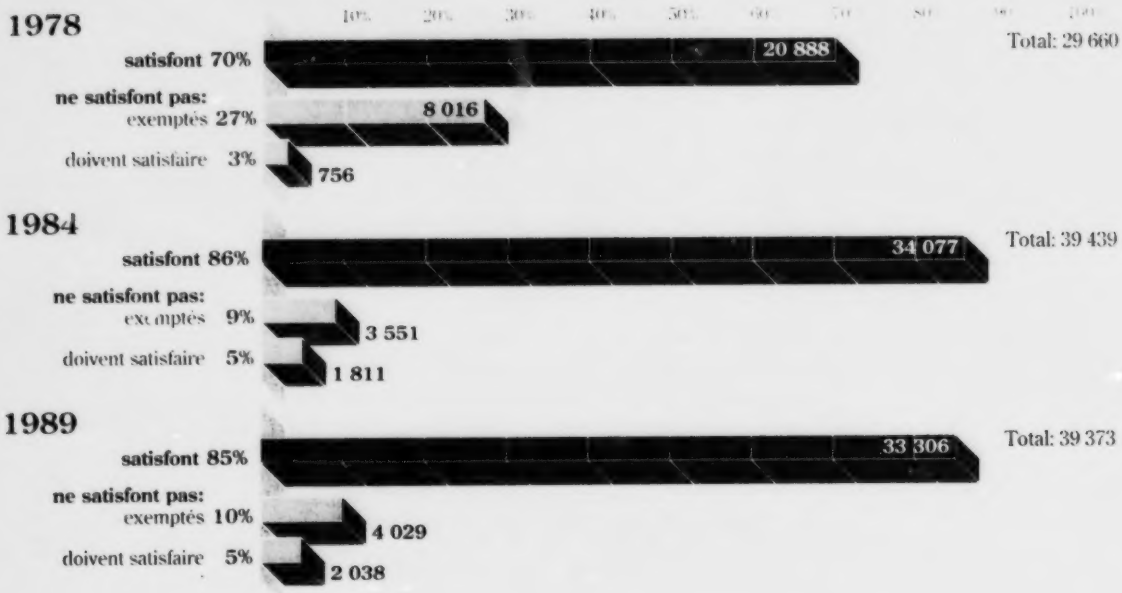


données du SILO

Tableau 6.

Service au public

Postes bilingues, situation linguistique des titulaires

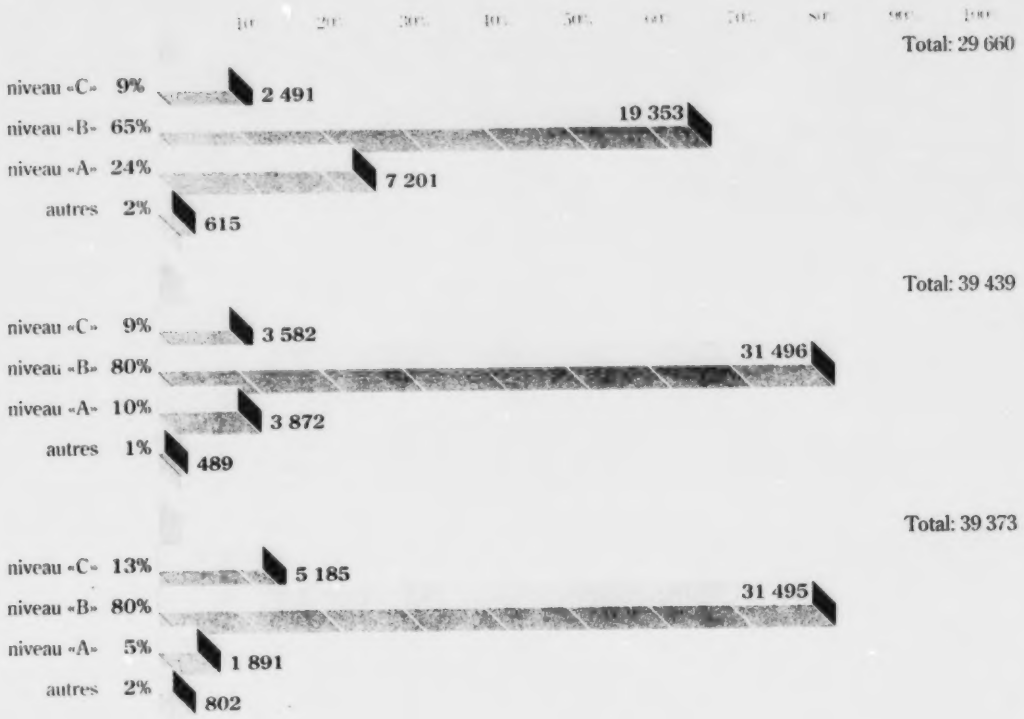


données du SILO

Tableau 7.

Service au public

Postes bilingues, niveaux requis en langue seconde



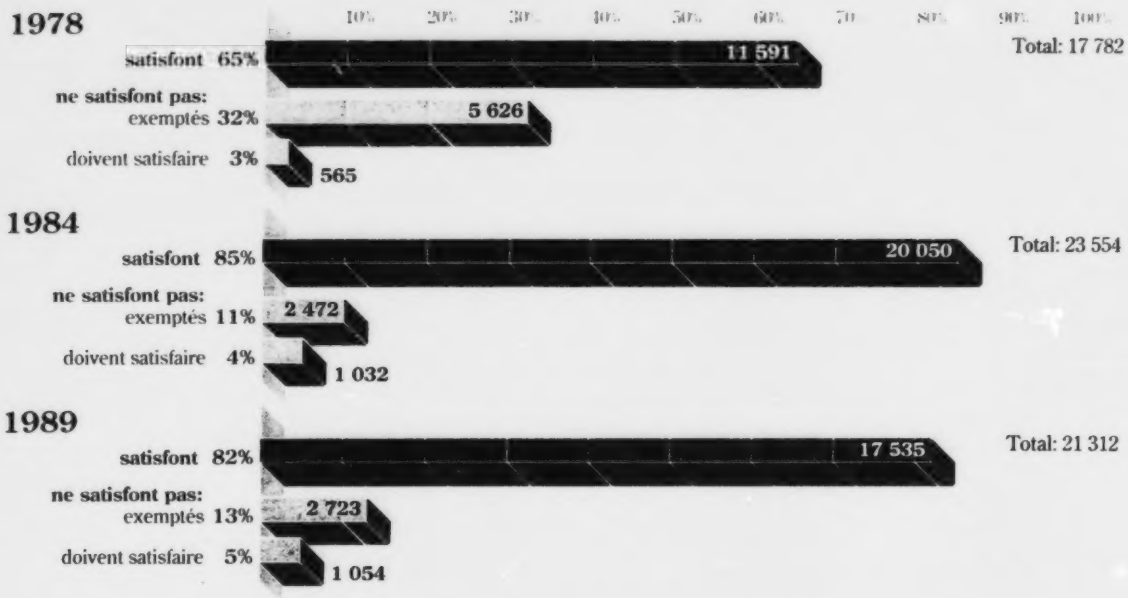
données du SILO

LO
OL

Tableau 8.

Services internes

Postes bilingues, situation linguistique des titulaires

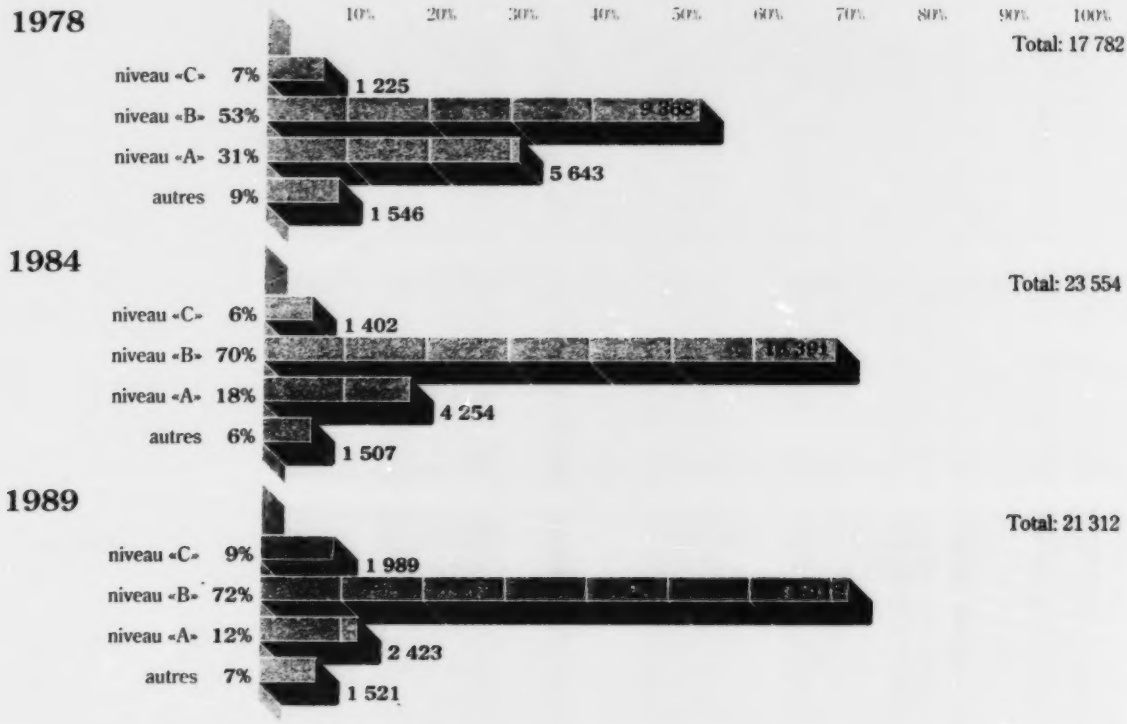


données du SILO

Tableau 9.

Services internes

Postes bilingues, niveaux requis en langue seconde



données du SILO

Tableau 10.

Surveillance

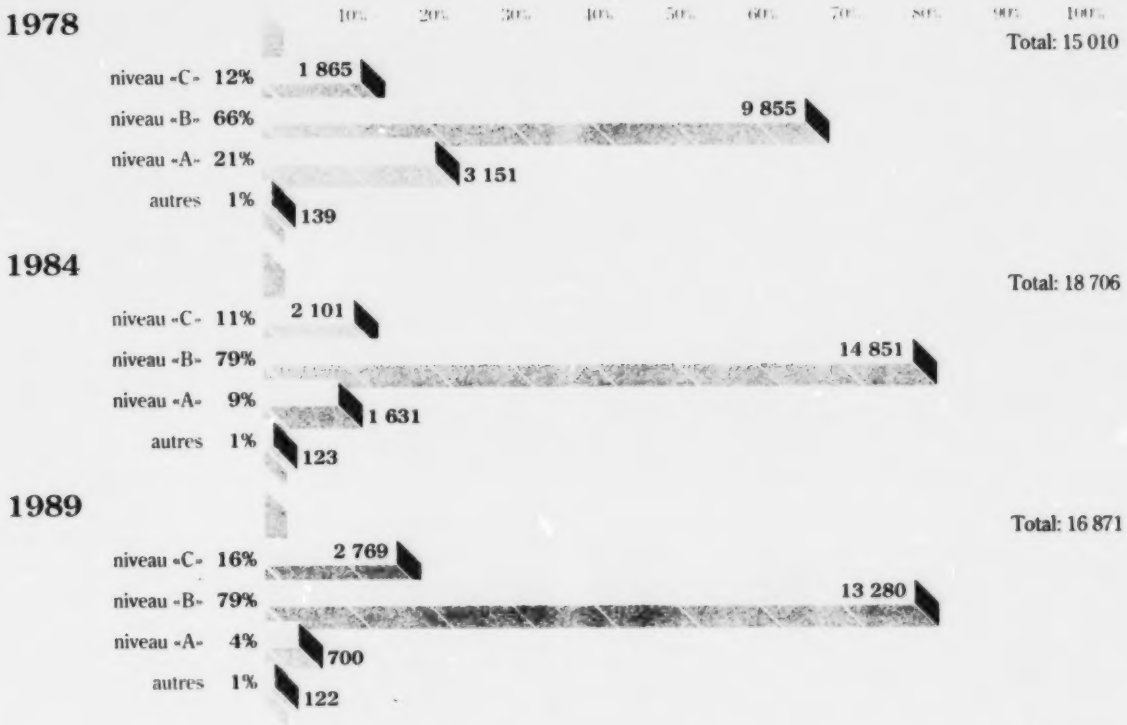
Postes bilingues, situation linguistique des titulaires

données du SILO

Tableau 11.

Surveillance

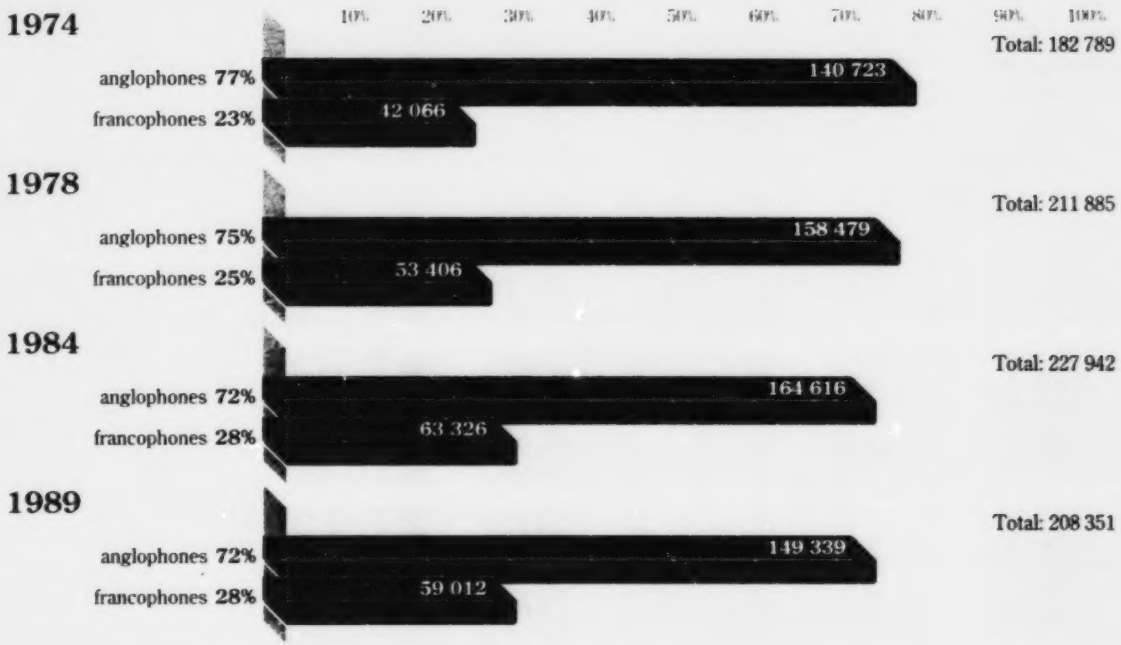
Postes bilingues, niveaux requis en langue seconde



données du SILO

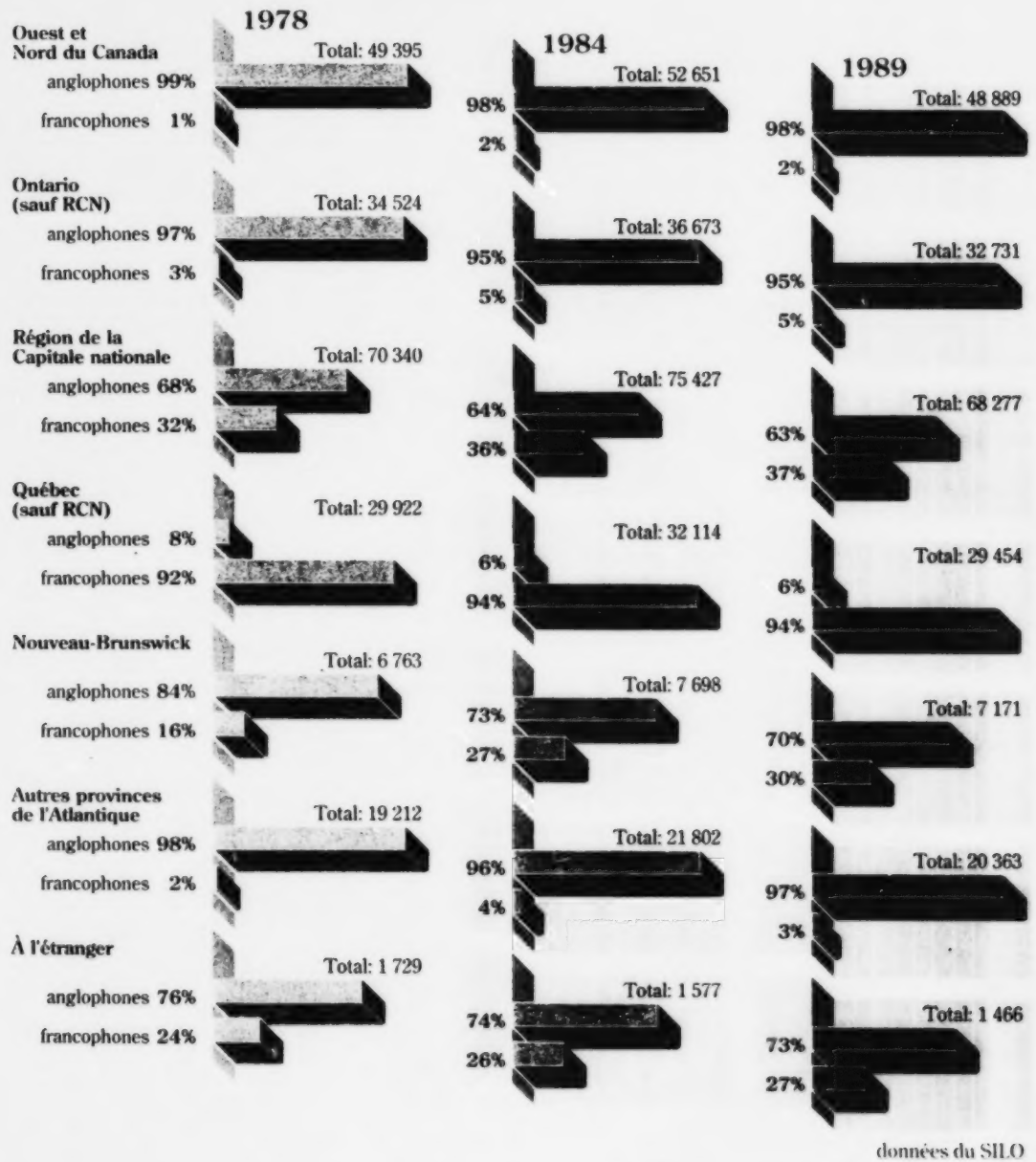
Tableau 12.

Participation des anglophones et des francophones dans la fonction publique



données du SILO

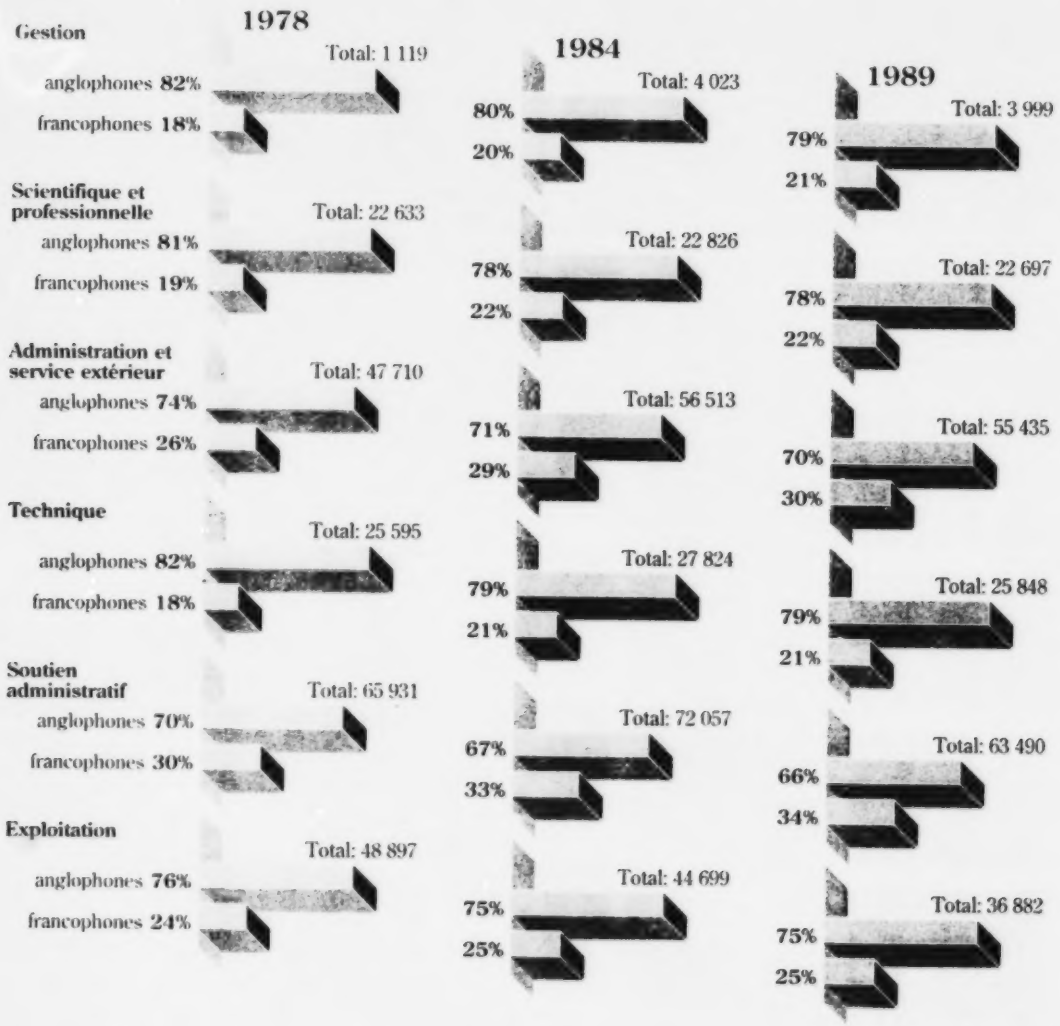
Tableau 13. **Participation par région**



données du SILO

LO
OL

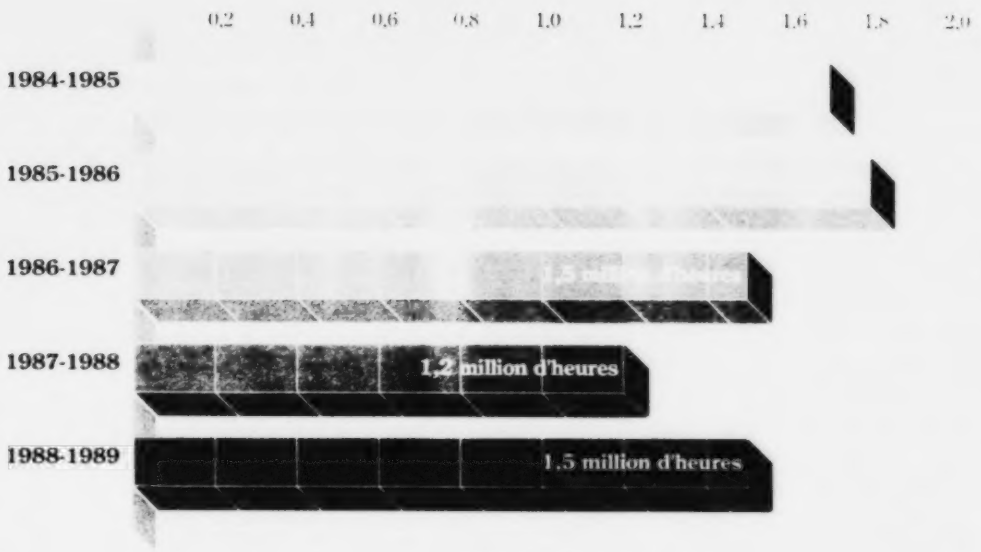
Tableau 14. **Participation par catégorie professionnelle**



données du SILO

Tableau 15.

Formation linguistique
(toutes sources)

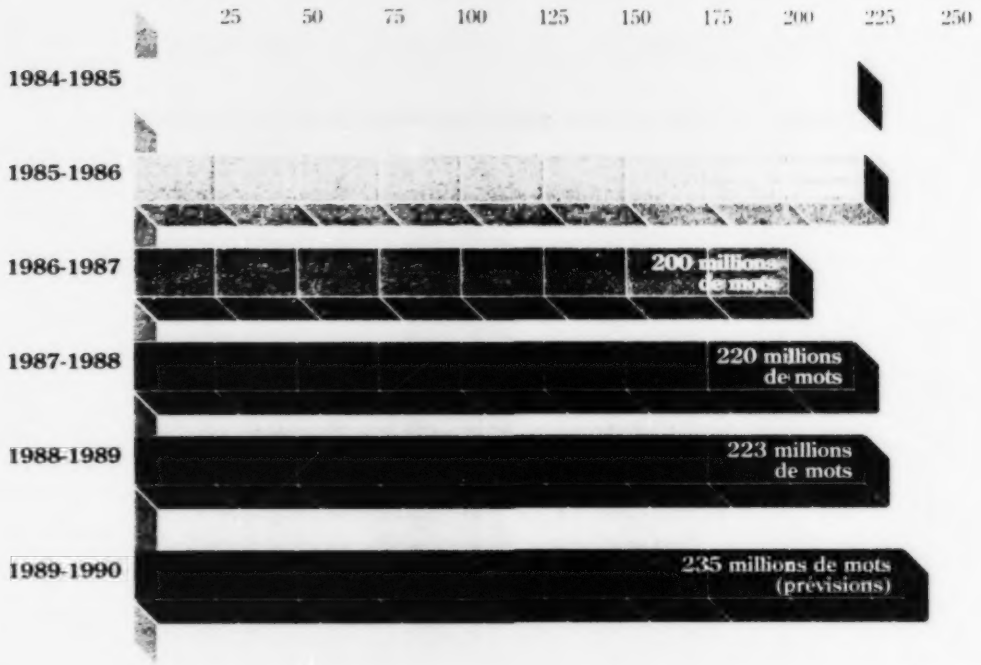


données du Module d'information sur la formation linguistique

Tableau 16.

Traduction des langues officielles

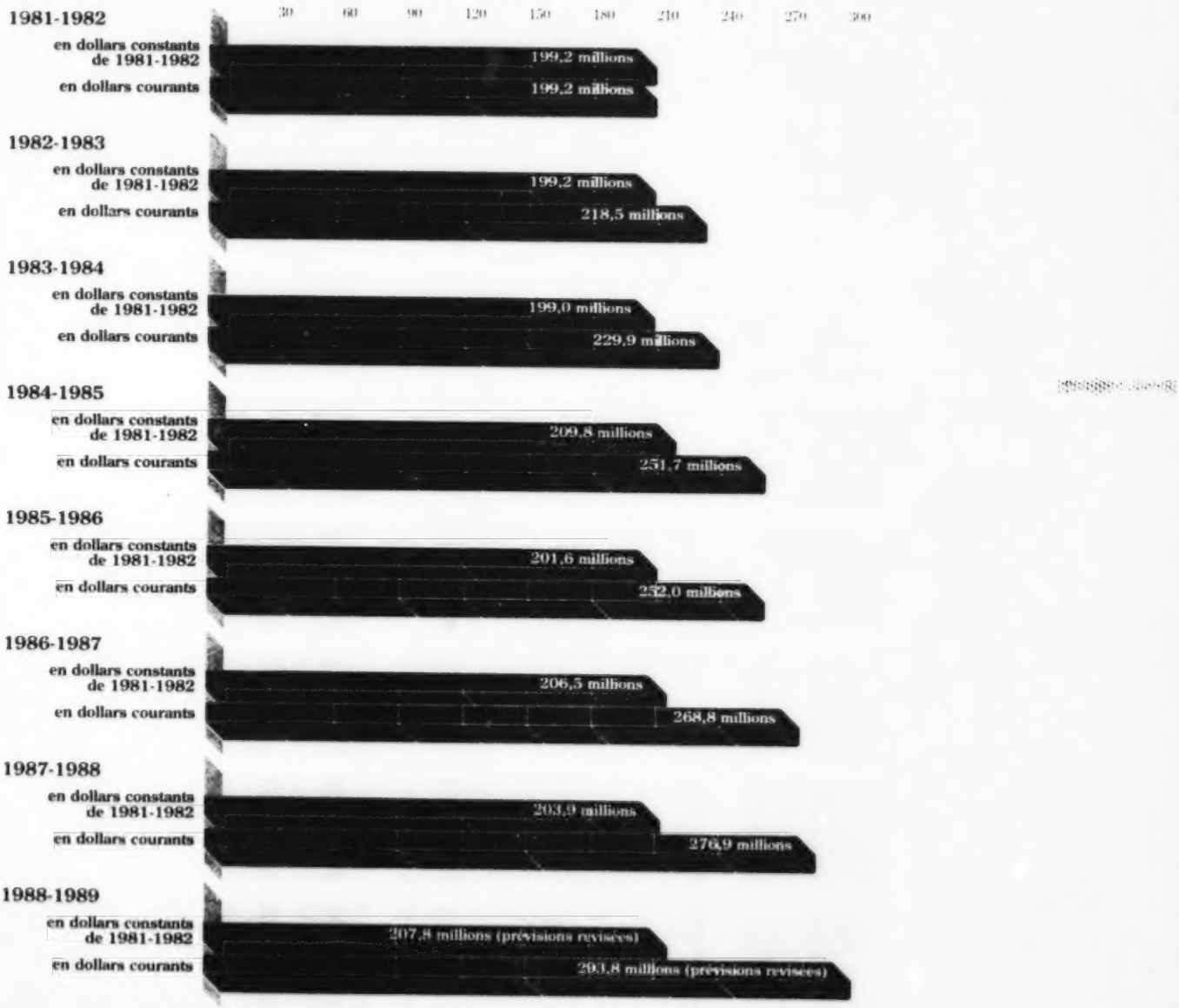
(ministères et organismes)



données du Secrétariat d'État

Tableau 17.

Coûts du programme des langues officielles à l'intérieur des institutions fédérales



données du Secrétariat du Conseil du Trésor

LOOL